

Ci[ur] 146

CUADERNOS DE
INVESTIGACIÓN
URBANÍSTICA

**LA DELIMITACIÓN Y TRATAMIENTO POR EL
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE LOS NÚCLEOS
RURALES EN GALICIA: EVOLUCIÓN NORMATIVA
Y ANÁLISIS DE SU APLICACIÓN EN LA
PRÁCTICA**

EDUARDO DE SANTIAGO RODRÍGUEZ

Doctor Arquitecto

ISABEL GONZÁLEZ GARCÍA

Doctora Arquitecta

enero / febrero 2023

Directores:	José Fariña Tojo - Ester Higuera García
Editora:	María Cristina García González
Consejo de Redacción:	
Directora:	María Emilia Román López
Comisión ejecutiva:	Agustín Hernández Aja, José Antonio Corraliza Rodríguez, María Cristina García González, María Emilia Román López, Eva Álvarez de Andrés.
Vocales:	Isabel Aguirre de Urcola (Escola Galega da Paisaxe Juana de Vega, A Coruña), Pilar Chías Navarro (Univ. Alcalá de Henares, Madrid), José Antonio Corraliza Rodríguez (Univ. Autónoma de Madrid), Alberto Cuchí Burgos (Univ. Politécnica de Cataluña), José Fariña Tojo (Univ. Politécnica de Madrid), Agustín Hernández Aja (Univ. Politécnica de Madrid), Francisco Lamíquiz Daudén (Univ. Politécnica de Madrid), María Asunción Lebereiro Amaro (Univ. Politécnica de Madrid), Rafael Mata Olmo (Univ. Autónoma de Madrid), Luis Andrés Orive (Centro de Estudios Ambientales, Vitoria-Gasteiz), Javier Ruiz Sánchez (Univ. Politécnica de Madrid), Carlos Manuel Valdés (Univ. Carlos III de Madrid)
Consejo Asesor:	José Manuel Atienza Riera (Vicerrector de Estrategia Académica e Internacionalización, Univ. Politécnica de Madrid), Manuel Blanco Lage (Director de la Escuela Superior de Arquitectura, Univ. Politécnica de Madrid), José Miguel Fernández Güell (Director del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Univ. Politécnica de Madrid), Antonio Elizalde Hevia, Julio García Lanza, Josefina Gómez de Mendoza, José Manuel Naredo, Julián Salas Serrano, Fernando de Terán Troyano, María Ángeles Querol.
Comité Científico:	Antonio Acierno (Univ. Federico II di Napoli, Nápoles, ITALIA), Miguel Ángel Barreto (Univ. Nacional del Nordeste, Resistencia, ARGENTINA), José Luis Carrillo (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Luz Alicia Cárdenas Jirón (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Marta Casares (Univ. Nacional de Tucumán, Tucumán, ARGENTINA), María Castrillo (Univ. de Valladolid, ESPAÑA), Dania Chavarría (Univ. de Costa Rica, COSTA RICA), Mercedes Ferrer (Univ. del Zulia, Maracaibo, VENEZUELA), Fernando Gaja (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Alberto Gurovich (Univ. de Chile, Santiago de Chile, CHILE), Josué Llanque (Univ. Nacional de S. Agustín, Arequipa, PERÚ), Angelo Mazza (Univ. degli Studi di Napoli, Nápoles, ITALIA), Luis Moya (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Joan Olmos (Univ. Politécnica de Valencia, ESPAÑA), Ignazia Pinzello (Univ. degli Studi di Palermo, Palermo, ITALIA), Julio Pozueta (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Alfonso Rivas (Univ. A. Metropolitana Azcapotzalco, Ciudad de México, MÉXICO), Silvia Rossi (Univ. Nacional de Tucumán, ARGENTINA), Adalberto da Silva (Univ. Estadual Paulista, Sao Paulo, BRASIL), Carlos Soberanis (Univ. Francisco Marroquín, Guatemala, GUATEMALA), Carlos A. Torres (Univ. Nacional de Colombia, Bogotá, COLOMBIA), Graziella Trovato (Univ. Politécnica de Madrid, ESPAÑA), Carlos F. Valverde (Univ. Iberoamericana de Puebla, MÉXICO), Fernando N. Winfield (Univ. Veracruzana, Xalapa, MÉXICO), Ana Zazo (Univ. del Bio-Bio, Concepción, CHILE)

Realización y maquetación:

Maquetación: Melanie Waidler Heisecke ciur.urbanismo.arquitectura@upm.es

© COPYRIGHT 2023

EDUARDO DE SANTIAGO RODRÍGUEZ

ISABEL GONZÁLEZ GARCÍA

Fecha de recepción: 20/01/2023

Fecha de aceptación: 27/02/2023

I.S.S.N. (edición digital): 2174-5099

DOI: 10.20868/ciur.2023.146.5079

Depósito Legal: M-41356-2011

Año XI, Núm. 146, enero-febrero 2023, 96 págs.

Edita: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. ETSAM. UPM.

La delimitación y tratamiento por el planeamiento urbanístico de los núcleos rurales en Galicia: evolución normativa y análisis de su aplicación en la práctica

Delimitation and regulation of rural settlements by urban planning in Galicia: evolution of legal provisions and analysis of practical case studies

DOI: 10.20868/ciur.2023.146.5079

DESCRIPTORES:

Planeamiento urbanístico / Núcleo Rural / Galicia / delimitación.

KEY WORDS:

Urban planning / Rural Nucleus / Galicia / urban perimeter.

RESUMEN:

En este artículo se repasa la delimitación y el tratamiento urbanístico de los núcleos rurales en Galicia. Se comienza realizando un recorrido por la evolución de la normativa gallega en materia de suelo, prestando especial atención al tratamiento de los núcleos rurales, su identificación y delimitación. En segundo lugar, se examina cómo se aplican estos criterios en la práctica cotidiana del planeamiento municipal, presentando 17 casos de estudio correspondientes a otras tantas figuras, representativas de las diferentes etapas legislativas estudiadas previamente.

A la luz de los resultados de este análisis, se enuncian unas conclusiones, señalando algunas insuficiencias de los criterios legales para el tratamiento del Suelo de Núcleo Rural, en particular su escasa atención a los aspectos morfológicos. Finalmente, se realiza una reflexión crítica sobre las causas que pueden estar detrás del uso y abuso de esta clase de suelo.

ABSTRACT:

This paper reviews the treatment in urban planning of rural areas in Galicia. It begins with a review of the evolution of Galician land regulations, paying special attention to the treatment of rural areas, their identification and delimitation. Secondly, it examines how these criteria are applied in the daily practice of municipal planning, analyzing 17 case studies corresponding to as many figures, representative of the different legislative stages previously studied.

In light of the results of this analysis, some conclusions are enunciated, pointing out some insufficiencies of the legal criteria for the treatment of Rural Nucleus Land class, particularly its scant attention to morphological aspects. Finally, a critical reflection is carried out on the causes that may be behind the use and abuse of this land class.

** Eduardo de Santiago Rodríguez es Arquitecto por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, y Doctor Arquitecto con premio extraordinario por la Universidad Politécnica de Madrid.*

edesantiago@fomento.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1867-7867> (Eduardo de Santiago Rodríguez)

*** Isabel González García es Arquitecta por la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, y Doctora Arquitecta por la Universidad Politécnica de Madrid. Profesora Contratada Doctora en la ETSAM, Universidad Politécnica de Madrid.*

isabel.gonzalez@upm.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6790-0252> (Isabel González García)

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES / ACCESS TO PREVIOUS WORKS:

La presente publicación se puede consultar en la siguiente dirección:

This document is available in the following web page:

<https://duyot.aq.upm.es/publicaciones>

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	8
2	EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO SOBRE LOS NÚCLEOS RURALES EN GALICIA Y SU DELIMITACIÓN POR EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO	10
2.1	La primera aparición de los núcleos rurales en la Ley 11/1985, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia.....	10
2.1.1	La introducción de la idea de Núcleo Rural en la normativa gallega.....	11
2.1.2	El caso de los municipios sin planeamiento	13
2.2	La efímera vigencia del decreto 242/1989 y su detallada regulación de los núcleos rurales	13
2.2.1	Criterios para la diferenciación entre Núcleos Rurales Tradicionales y "de reciente formación"	15
2.2.2	Determinaciones del planeamiento para los Núcleos Rurales Tradicionales	15
2.2.3	Determinaciones del planeamiento para los Núcleos Rurales de reciente formación	16
2.2.4	Determinaciones para los municipios sin planeamiento.	16
2.2.5	La derogación del Decreto 242/1989.....	17
2.3	Los Núcleos Rurales en las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento Provinciales de 1991.....	18
2.3.1	El concepto de núcleos de población y su diferenciación en urbanos y rurales	18
2.3.2	Sobre el reconocimiento de los núcleos: procedimiento y criterios	19
2.3.3	Régimen del suelo y ordenanzas de aplicación.....	21
2.4	El Suelo de Núcleo Rural como nueva clase en la Ley 1/1997, del Suelo de Galicia	23
2.4.1	El Suelo de Núcleo Rural como nueva clase de suelo	23
2.4.2	El nuevo régimen urbanístico del Suelo de Núcleo Rural.....	24
2.4.3	La búsqueda de nuevas figuras para la ordenación de los Núcleos Rurales: los Proyectos de Ordenación del Medio Rural y los Planes Especiales de Mejora de los Núcleos	24
2.4.4	Municipios sin planeamiento	25
2.5	Cambios en los núcleos rurales según la Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.	26
2.5.1	Cambios en el concepto de Núcleo Rural e introducción de criterios cuantitativos para su delimitación	26
2.5.2	El Área de Expansión de los Núcleos Rurales	27
2.6	Novedades sobre los Núcleos Rurales en la Ley 2/2010, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002.....	27
2.6.1	El cambio en el concepto de Núcleo Rural: del enfoque historicista al	

	cuantitativo.....	28
2.6.2	La diferenciación de tres tipologías de Núcleos Rurales	28
2.6.3	Los criterios para la delimitación de los Núcleos Rurales, según sus tipos y la supresión del Área de Expansión	30
2.6.4	Las condiciones de edificación en el interior de los Núcleos Rurales	31
2.6.5	El complejo régimen transitorio.....	31
2.7	La metodología de cálculo del grado de consolidación propuesta por la Axencia de la Legalidade Urbanística	32
2.8	La Instrucción 4/2011 sobre la metodología de cálculo del grado de consolidación edificatoria en la delimitación del Suelo de Núcleo Rural.....	34
2.9	La regulación vigente de los Núcleos Rurales según la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia y en su reglamento (Decreto 143/2016):	35
2.9.1	Concepto y tipos de Núcleos Rurales	35
2.9.2	Criterios y procedimiento para la delimitación de los Núcleos Rurales.....	36
2.9.3	El régimen urbanístico del Suelo de Núcleo Rural vigente.....	37
2.9.4	El régimen de las actuaciones integradas en Suelo de Núcleo Rural	38
2.9.5	Las condiciones de la edificación en los Núcleos Rurales.....	39
2.9.6	Instrumentos específicos para la ordenación pormenorizada de los Núcleos Rurales: los Planes Especiales de Reforma Interior en Suelo de Núcleo Rural.....	40
2.9.7	Otras herramientas: Operaciones de reorganización de la propiedad en Suelo Urbano Consolidado o en Suelo de Núcleo Rural	41
2.9.8	Régimen de los municipios sin planeamiento y Delimitaciones del Suelo de Núcleo Rural.....	41
3	ANÁLISIS DE CASOS DE ESTUDIO SEGÚN EL MARCO NORMATIVO VIGENTE	43
3.1	Marco normativo anterior a la Ley 11/1985	44
3.1.1	O Saviñao: el Suelo de Protección del Carácter Rural en las NNSS de 1983.....	44
3.1.2	Ourol: la idea del Suelo Urbano Disperso en las NNSS de 1984	46
3.1.3	Guitiriz: Suelo Urbano con ordenanza de Núcleo Rural y Suelo No Urbanizable de Aldeas Rurales en las NNSS de 1985.....	49
3.2	Marco normativo de la Ley 11/1985	49
3.2.1	Laxe: la delimitación estricta del Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural en las NNSS de 1987	49
3.2.2	Verea: el uso del Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural con una visión expansionista en las NNSS de 1996	52
3.3	Marco normativo de la Ley 1/1997	54
3.3.1	Manzaneda: un ejemplo de la figura del Proyecto de Ordenación del Medio Rural (POMR) de 2003	54
3.4	Marco normativo de la Ley 2/2002	56

3.4.1	Rairiz de Veiga: dos delimitaciones canónicas de Núcleos Rurales Tradicionales con Área de Expansión en las NNS de 2010	56
3.4.2	Laxe: la tendencia a la desmesura de las Áreas de Expansión en el PXOM de 2009.....	57
3.5	Marco tras la modificación de la Ley 2/2010 y la Instrucción 2011 sobre cálculo grado consolidación.....	60
3.5.1	Teo: comparación de los métodos simplificado y gráfico de la Instrucción 4/2011 para la delimitación del Núcleo Rural de Cornide de cara a la determinación de su régimen transitorio.....	60
3.5.2	Porqueira: un ejemplo de Delimitación de Núcleo Rural (San Lourenzo de Abeleda, 2017) en un concello sin planeamiento municipal	62
3.5.3	Cerdedo: la aplicación sistemática de la metodología simplificada de la Instrucción 4/2011 en el POXM de 2014	63
3.5.4	Baiona: las dificultades de identificación de los núcleos rurales en el POXM de 2014.....	65
3.6	Marco normativo vigente: Ley 2/2016 y Reglamento.....	67
3.6.1	Guitiriz: delimitaciones precisas del PXOM de 2020 siguiendo el método simplificado.....	67
3.6.2	Folgo do Caurel: delimitaciones cuidadosas y contenidas para un POXM (2021) centrado en la regeneración de los núcleos existentes	71
3.6.3	Monfero: del "Ti vai facendo" a las propuestas de un PXOM en redacción con delimitaciones por el método gráfico.....	75
4	CONCLUSIONES	77
4.1	La configuración de un sistema eficaz para la delimitación de los núcleos rurales y sus debilidades.....	77
4.2	La importancia de los temas morfológicos ilustrada con ejemplos	80
4.3	El tratamiento de las carreteras y la edificación en sus márgenes	86
4.4	Delimitación de núcleos, dimensionado de suelo y modelo urbanístico: ¿hacia la contención o la expansión?	88
5	BIBLIOGRAFÍA.....	91

1 INTRODUCCIÓN

Aunque comparte algunas características con otras zonas de la cornisa cantábrica, el medio rural gallego tiene una estructura territorial y un sistema de asentamientos muy singular en el contexto español. En efecto, en la tabla adjunta se puede observar cómo Galicia, con sólo 313 *concellos* o municipios, tiene más de 20.000 entidades en diseminado, lo que supone más de la mitad (el 50,7%) de las existentes en toda España y otras más de 10.000 en núcleos fuera del principal (el 34,5% nacional)¹. Como consecuencia de ello, en términos porcentuales, la población exterior al núcleo principal de cada municipio supone el 47,1% sobre la total, muy por encima del 18,6% de media nacional².

Nombre Provincia	Población Total Municipio (A=B+C+D)	Población Núcleo Mayor (B)	Numero Total de Diseminados	Población Total en Diseminado (D)	Numero Total de Núcleos (sin contar el principal)	Población Total en Núcleos (sin contar el principal) (C)
Total Coruña (A)	1.120.134	616.913	6.549	85.802	3.999	417.419
Total Lugo	326.013	187.419	8.650	82.344	1.271	56.250
Total Ourense	305.223	187.073	1.211	9.014	2.517	109.136
Total Pontevedra	944.275	435.176	4.317	194.397	2.314	314.702
Total Galicia	2.695.645	1.426.581	20.727	371.557	10.101	897.507
Total Asturias	1.011.792	715.884	4.402	45.068	3.096	250.840
Total Cantabria	584.507	339.587	217	8.345	889	236.575
Total País Vasco	2.213.993	1.901.472	968	95.993	668	216.528
Total Navarra	661.537	616.984	700	9.434	396	35.119
Total España	47.385.107	38.579.529	40.889	1.585.379	29.317	7.220.199

Figura 1. Distribución de la población por tipo de núcleos en las CCAA de la cornisa cantábrica.
Fuente: Elaboración propia a partir del Nomenclátor Padrón Continuo (INE), 2021.

Entre los textos fundamentales que explican esta peculiar estructura del territorio y el paisaje gallego, cabe destacar la obra del geógrafo francés Abel Bouhier (1979, 2001), que diferenció cinco sistemas agrarios tradicionales y dibujó un célebre mapa de la región en el que representaba lo que denominaba el "reparto general de las diferentes formas de organización agraria", matizando que existían subvariantes y zonas de transición entre unas estructuras y otras. Son las siguientes (Bouhier, 2001; Xunta de Galicia, 2017): las agras (conformadas por una agrupación de parcelas abiertas, pero cerradas en conjunto por un cercado exterior); los campos cercados o cerrados, que se denominan *bocage*; los campos abiertos u *openfields*; los cultivos en bancales y socialcos, que permiten cultivar en zonas de alta pendiente y evitan la erosión del suelo, presentes en las zonas costeras; y, los viñedos en terrazas en los cañones de los ríos Miño y Sil. A estos tipos básicos de Bouhier, podrían añadirse las zonas de huerta en las inmediaciones de las viviendas y el ruedo de los núcleos, denominadas "cortiñas".

¹ En términos demográficos, su peso porcentual es relativamente menor, aunque se sigue reflejando su peculiar sistema de asentamientos: con un apenas un 5,7% de la población total, la existente en diseminado representa el 23,4% de este tipo a nivel nacional y el 12,4%, en núcleos no principales.

Esto es debido a que la población de los núcleos rurales de Galicia tiene un peso porcentual importante en las franjas comprendidas entre los 11 y 500 habitantes (suponiendo, por ejemplo, el 46,7% de la población española en núcleos de entre 51 y 100 habitantes), pero mucho menor en los menores de 10 habitantes y, sobre todo, en los de más de 500, que corresponden a otras tipologías urbanísticas (como urbanizaciones residenciales aisladas) y es donde se concentra el mayor volumen absoluto de población.

² En otros lugares de la cornisa cantábrica se alcanzan también valores elevados: el 41,9% en Cantabria, 29,2% en Asturias y, algo menores (14,1%), en el País Vasco -por su mayor concentración-.

Sobre la base de este territorio agrario, a lo largo de la historia se ha conformado un sistema de asentamientos de población cuyos principales factores explicativos (sociales, históricos, estructura de la propiedad, etc.) han sido también estudiados en numerosas ocasiones (Sánchez Pardo, 2013). La obra de referencia sobre esta cuestión es la de Fariña (1979), donde se destacan como elementos que definen el hábitat (p.41-43) la red de comunicaciones (camino, carreteras) y la división celular del territorio rural. Este autor considera (p. 34) la parroquia como célula básica de la organización territorial en Galicia, estructuración "que se conformará físicamente mediante aldeas, y, las aldeas, en algunos casos se organizarán en lugares" (p.35), diferenciando 7 de tipos de aldeas desde el punto de vista morfológico (pp. 54 y ss.): aldea nuclear con caserío denso o claro, aldea polinuclear con caserío denso o claro, aldea nuclear en nebulosa, parroquias en enjambre con aldea núcleo y parroquias en enjambre³.

Remitiéndonos a estas referencias para profundizar en la génesis y estructura del territorio y el sistema de asentamientos en Galicia, este artículo se centrará exclusivamente en los aspectos urbanísticos de la ordenación de este singular medio rural, continuando los trabajos de otros autores como Pérez Novo (2004), Bugallo (2012), Flores Fernández (2015), y Villanueva (2016), actualizándolos a la luz del marco normativo vigente.

Para ello, en un primer capítulo se realizará un repaso de la evolución de la normativa urbanística gallega, examinando con especial atención el tratamiento de los núcleos rurales, su identificación y delimitación. En segundo lugar, se procederá al examen de cómo estos criterios generales son aplicados en la práctica por el planeamiento municipal, analizando 17 figuras distintas, correspondientes a las diferentes etapas legislativas. Como puede verse en el cuadro adjunto, este análisis del Suelo de Núcleo Rural es importante en tanto en esta clase absorbe casi la mitad del suelo clasificado para usos urbanos en toda Galicia, doblando prácticamente tanto la superficie del Suelo Urbano como la del Urbanizable.

Legislación vigente	SU (ha)	SNR (ha)	SUZ (ha)	SU (%)	SNR (%)	SUZ (%)
Antes Ley 11/1985	6.402	-	2.471	12,7	-	4,2
Ley 11/1985	19.383	37.747	9.777	38,4	38,8	16,8
Ley 1/1997	10.013	36.316	36.596	19,9	37,3	62,8
Ley 2/2002	11.046	20.312	8.019	21,9	20,9	13,8
Después de 2010 (Ley 2/2010, Instrucción 4/2011, Ley 2/2016)	3.589	3.008	1.429	7,1	3,1	2,5
Total Galicia	50.434	97.383	58.293	100,0	100,0	100,0

Figura 2 Clasificación del Suelo en Galicia, por clases y períodos legislativos. SU: Suelo Urbano; SUZ: Suelo Urbanizable; SNR: Suelo de Núcleo Rural.

Fuente: Vázquez y Tubío (2019) a partir del SITOUGA.

Como se verá en las conclusiones, de este modo, "la categoría de Suelo de Núcleo Rural se vuelve relevante por su dimensión, que va más allá de una solución singular que da respuesta al patrón de dispersión de asentamientos en Galicia, para convertirse

³ Además, propone la distribución indicativa teórica de estos tipos sobre el mapa gallego, en función de una serie de variables como nº de entidades por ha, nº parcelas por ha, tamaño medio de la entidad, alturas, proporción de terreno cultivado, situación (costa/interior), etc.

en un instrumento que explica las dinámicas urbanas, de escala territorial, observadas en Galicia en las últimas cuatro décadas” (Vázquez y Tubío, 2019, pp.133-134).

2 EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO SOBRE LOS NÚCLEOS RURALES EN GALICIA Y SU DELIMITACIÓN POR EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

2.1 La primera aparición de los núcleos rurales en la Ley 11/1985, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia

Tras el Estatuto de Autonomía de Galicia y en el ejercicio de sus competencias plenas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, la primera norma urbanística gallega fue la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de Adaptación de la del Suelo a Galicia, promulgada con el objeto de completar el régimen general de la legislación estatal de suelo entonces vigentes (TR de la LS de 1976 y Reglamentos de 1978, que básicamente respetaba sin proponer su sustitución) y adaptarlo a las necesidades específicas de esta Comunidad Autónoma.

En la introducción con la que comenzaba el texto, se hacía un análisis de las peculiaridades del sistema de asentamientos gallego, según el cual de los 312 municipios gallegos solamente 59 eran en aquel momento mayores de 10.000 habitantes, y, de ellos, tan sólo 7 mayores de 50.000; siendo más de la mitad municipios de entre 1.000 y 5.000 habitantes. Todavía eran más claros los datos referidos a los núcleos de población: de los 63.022 existentes en toda España según el Censo de 1981, en Galicia se encontraban más de la mitad, 31.894. De estos, aproximadamente sólo el 1% contaba con más de 500 habitantes, el 30% entre 50 y 500, y nada menos que 21.756 (casi el 70%) eran aldeas o lugares tradicionales de menos de 50 habitantes, con sólo unas 10 viviendas cada uno.

En consecuencia con estas cifras, la Ley planteaba un estudio detallado del medio rural, desde la comarca y la parroquia al núcleo de población, como elementos conformadores del territorio, cambiando “la visión de un territorio mero continente de realidades urbanas, espíritu inspirador de la Ley del Suelo de 1956 y su Reforma de 1975”, por la “de un territorio protagonista, del que la ciudad es un elemento importante, pero el peso relativo ha de venir referido al de los demás componentes: zonas de protección, zonas de potencialidad productiva, suelo no urbanizable, núcleos de población, sistema de comunicaciones, organización parroquial y estructura comarcal. [...]. Estudiando, por tanto, el modelo de asentamiento poblacional existente y sus elementos constitutivos, los planes y normas entrarán en la ordenación y desarrollo de los núcleos de población, a fin de determinar la preceptiva clasificación del suelo, que se flexibiliza para los rurales tradicionales, endureciéndose por el contrario las condiciones para edificar fuera de los núcleos, cualquiera que sea su tipo, en el convencimiento de que las mejores localizaciones geográficas para los asentamientos humanos están en Galicia, ya utilizadas, siendo conveniente limitar el esparcimiento, que no dispersión, al objeto de evitar la progresiva degradación del medio natural que provoca el asentamiento indiscriminado de viviendas unifamiliares en el medio agrícola, no destinado preferentemente al cultivo del mismo, y asimismo la secuela de la

imposibilidad económica de dotar a todas ellas del estándar mínimo de infraestructuras, servicios y equipamientos deseados”.

Esta declaración de intenciones de la Introducción se materializaba después en el articulado. Concretamente en el art. 12 se decía que *“los Planes Generales y las Normas Subsidiarias Municipales, además de las previsiones exigidas por la Ley del Suelo y sus Reglamentos, contendrán un Estudio del Medio Rural al objeto de poder establecer medidas tendentes a la conservación y mejora de sus valores y potencialidades intrínsecas”*, para ello *“en el marco de la estructura comarcal y en función de la organización parroquial [...] analizarán el modelo de asentamiento poblacional al objeto de su preservación o mejora, definiendo los elementos que lo constituyan, destacando, al menos, la división parroquial, el sistema de núcleos [urbanos y rurales] de población existentes y su relación con el medio natural o productivo”*. Esta idea del Estudio del Medio Rural como elemento identificador y diferencial del territorio gallego será una novedad introducida en aquel momento y tendrá un importante recorrido que llega hasta nuestros días⁴.

2.1.1 La introducción de la idea de Núcleo Rural en la normativa gallega

Dentro del sistema de asentamientos del medio rural, que podía estar formado por núcleos urbanos y/o rurales, el mismo artículo 12 establecía que *“tendrán el carácter de Núcleo Rural existente aquellas áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria que las conviertan en un asentamiento poblacional singularizado, diferenciado e identificable, el plan o las normas definan como tales, teniendo en cuenta, al menos, los parámetros de número y densidad de viviendas y distancia entre edificaciones”*. [...] *“Además de los anteriores, constituirán parámetros definitorios de Núcleo Rural los determinados por su ubicación y por la especial vinculación o preeminencia de actividades primarias de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas”*.

Conforme a estos parámetros (pero sin concretarlos más en lo cuantitativo) y teniendo en cuenta la estructura de la propiedad del suelo, las condiciones topográficas, los elementos naturales, las infraestructuras existentes, etc. la Ley obligaba a los Planes Generales y Normas Subsidiarias a delimitar gráficamente los Núcleos Rurales comprendidos en su ámbito territorial, encuadrándolos además en alguno de los tipos definidos en los art. 14, 15, 16, 17 y 18 (Núcleos Rurales existentes —de carácter tradicional o no— y de nueva creación), en función de los cuales debía proponerse también un tratamiento urbanístico diferenciado.

Más allá de estas previsiones, la Ley no se atrevió a plantear una nueva clase de suelo para los Núcleos Rurales, y mucho menos un régimen urbanístico de derechos y deberes específico. Por el contrario, los terrenos comprendidos en estos núcleos se podían clasificar por el Plan General o las Normas Subsidiarias, según los casos, en su totalidad o en parte, como Urbanos, Urbanizables (Programados/No Programados) o Aptos para urbanizar, o como No Urbanizables. En concreto, se debían clasificar como Urbanos los terrenos que contasen con los requisitos básicos exigidos para ello en el artículo 78 de la Ley del Suelo; como Urbanizables o Aptos para Urbanizar, los que, no

⁴ En la vigente Ley 2/2016, entre las determinaciones de los Planes Generales está (artículo 58.b): un “Estudio del Medio Rural y Análisis del Modelo de Asentamiento Poblacional y de la Movilidad”.

reuniendo los requisitos básicos para ser clasificados como Urbanos, se considerasen necesarios para completar o desarrollar el núcleo; y, finalmente, el resto, como No Urbanizables.

En la figura adjunta inferior se aprecia la diferenciación entre núcleos urbanos y rurales, y el encuadramiento de estos últimos en las clases de Suelo Urbano o de No Urbanizable, según los casos.



Figura 3. Detalle del plano Sistema y estructura de Núcleos de Población. Plan General de Pontevedra de 1989. Fuente: Bugallo Thielen, p. 363.

Respecto a la vivienda unifamiliar aislada en Suelo No Urbanizable, en el art. 41 se establecía que fuera de los núcleos delimitados quedaba prohibida con carácter general la construcción de viviendas unifamiliares aisladas que no estuvieran vinculadas a explotaciones agrícolas y guardasen relación directa con la naturaleza y destino de la finca, si bien podían seguirse autorizando excepcionalmente⁵, siempre que no se tratase

⁵ Según el artículo 41 de la Ley 11/1985:

"1. Fuera de los núcleos delimitados con arreglo a los criterios señalados en esta Ley, queda prohibida la construcción de viviendas familiares aisladas, no vinculadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca.

La superficie vinculada a cada vivienda no será inferior a la unidad mínima de cultivo establecida por la legislación agraria para cada zona o municipio, pudiendo estar formada por adscripción de diversos terrenos, según establezcan el plan o normas.

2. Excepcionalmente, podrá autorizarse, fuera de los núcleos delimitados, la construcción de viviendas unifamiliares aisladas no vinculadas a explotaciones agrícolas, siempre que el plan o normas así lo establezcan y que se respeten las incompatibilidades de uso que los mismos definan y no se trate de terrenos calificados como zonas de especial capacidad productiva u objeto de otro tipo de protección que así lo exija.

La parcela mínima exigible no será inferior a la unidad mínima de cultivo establecido por la legislación agraria para cada municipio".

de terrenos calificados como zonas de especial capacidad productiva u objeto de otro tipo de protección y que la parcela fuese superior a la Unidad Mínima de Cultivo establecido por la legislación agraria para cada municipio.

2.1.2 El caso de los municipios sin planeamiento

Según la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 11/1985, los Ayuntamientos que, a su entrada en vigor, no dispusiesen de Plan General, Normas Subsidiarias o Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano, aprobados provisional o definitivamente, deberían presentar el correspondiente instrumento de planeamiento para su aprobación definitiva en el plazo de dos años. Entre tanto, en dichos municipios sólo se podrían otorgar licencias municipales de edificación en los terrenos que merecieran la condición de Suelo Urbano exclusivamente, por estar comprendidas en áreas consolidadas por la edificación conforme a lo dispuesto en el artículo 81 del TR de la LS de 1976.

En el caso de que se pretendiera construir en Núcleos Rurales preexistentes, cuyos terrenos no merecieran la condición directa de Suelo Urbano, se debería seguir el procedimiento de autorización establecido en la Ley 11/1985 (art. 42), debiendo justificarse por el Ayuntamiento —caso a caso— la preexistencia del núcleo, con el número de edificaciones o instalaciones en él existentes. Además, se establecía que no se podría autorizar por este procedimiento un número de edificaciones que superara en un 50 % las ya existentes en el núcleo en el momento de entrada en vigor de Ley.

Como veremos, estas ideas de la delimitación previa de los Núcleos Rurales para poder conceder licencias y la del máximo del 50% han pervivido —con modificaciones— también en el tiempo.

2.2 La efímera vigencia del decreto 242/1989 y su detallada regulación de los núcleos rurales

Como se señalaba en la introducción del Decreto 242/1989, los problemas detectados en la puesta en marcha de la Ley 11/1985 manifestaron la urgente necesidad de “garantizar la adecuada interpretación de los principios contenidos en la Ley de Adaptación de la del Suelo a Galicia respecto del Suelo No Urbanizable y de los Núcleos Rurales de población, definiendo inequívocamente, sin posibilidad de tergiversaciones, el régimen de usos del suelo y de regulación de las edificaciones, regulando claramente los trámites necesarios para la autorización de las construcciones y estableciendo las garantías necesarias e imprescindibles para la salvaguardia del medio rural y la consolidación de los núcleos de población”.

Otra cuestión importantísima en aquel momento era el absoluto incumplimiento de los plazos establecidos en la Ley 11/1985 para dotar de planeamiento a todos los municipios de Galicia y adaptar el existente a dicha ley: tan sólo 132 de los 313 municipios gallegos contaba entonces con planeamiento urbanístico propio (Plan General o Normas Subsidiarias) y otros 57 con un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano,

Dada la laxitud del apartado 2, en realidad se estaba permitiendo la vivienda unifamiliar, vinculada o no -es decir, para segunda residencia- casi con carácter general, salvo en las zonas protegidas. Véase De Santiago y González (2018) sobre la vivienda aislada en SNU.

siendo sólo 32 los que se habían adaptado a la Ley 11/1985 desde su aprobación 4 años antes.

Con el objetivo de solucionar estos problemas, el Decreto 242/1989 centró su atención en proponer medidas urgentes para agilizar la tramitación del planeamiento urbanístico (Capítulo I), profundizando al mismo tiempo en la regulación del contenido de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento Provincial (Capítulo II), que se tenía previsto aprobar en breve⁶, como complemento para los municipios que aún carecieran de planeamiento. Finalmente, se desarrollaban los criterios enunciados por la Ley 11/1985 para los Núcleos Rurales (Capítulo III) y se regulaba de manera detallada el régimen del Suelo No Urbanizable, con la atención puesta también en los municipios sin planeamiento. Criterios para la identificación y delimitación de los Núcleos Rurales.

Pretendiendo salvar las carencias anteriores, el artículo 25 del Decreto 242/1989 contenía unos criterios concretos para la identificación de los Núcleos Rurales en desarrollo del art. 12 de la Ley de 11/1985, considerándose como tales aquellas áreas del territorio en las que se cumplieran al menos tres de las siguientes condiciones:

- a) Tener un número de viviendas no inferior a 10, inscribibles dentro de un círculo de radio máximo de 75 metros.
- b) Tener una densidad mínima de 3 viviendas/ha en un ámbito de 1,5 ha en extensión superficial mínima.
- c) Ser identificado social y toponímicamente como núcleo singularizado.
- d) Contar al menos con dos de los siguientes servicios: suministro de energía eléctrica, abastecimiento comunitario de agua potable, evacuación comunitaria de aguas residuales, pavimentación de la calzada de una vía de acceso, teléfono público o privado, alumbrado público.
- e) Contar al menos con uno de los siguientes equipamientos: casa rectoral parroquial, escuela pública, local público de reunión, sede de la pedanía o alcaldía de barrio, lavadero público, campo de feria, sede de asociación vecinal, tienda de alimentación”.

A diferencia de la ausencia previa de criterios, se establecía que el planeamiento urbanístico debía delimitar (art. 26) el perímetro de los Núcleos Rurales de población cumpliendo los requisitos anteriores y ajustándose a los límites de parcelas, líneas de caminos o accidentes topográficos existentes reconocibles sobre el territorio, distanciándose como máximo 50 m de las edificaciones periféricas del núcleo delimitado.

⁶ Así fue. Se aprobaron por Orden de 26 de diciembre de 1989 (DOG de 29 de diciembre).

2.2.1 Criterios para la diferenciación entre Núcleos Rurales Tradicionales y “de reciente formación”

En el artículo 27 se enunciaban unos criterios para diferenciar entre Núcleos Rurales “tradicionales” y “de reciente formación” mencionados en la Ley 11/1985, que habían quedado sin precisar.

Para poder considerar un Núcleo Rural como “tradicional” debían darse al menos 2 de las siguientes 3 condiciones: a), que al menos el 40% de las edificaciones fuesen anteriores a 1960; b), que al menos el 80% de las viviendas fuesen “primera residencia familiar estable”; y, c) que al menos el 50% de la población activa del núcleo se dedicase a actividades de carácter agrícola, ganadero, forestal o pesquero.

Cuando no se cumplieran dos de estas circunstancias, el planeamiento urbanístico debía definir a los Núcleos Rurales como “de reciente formación”.

2.2.2 Determinaciones del planeamiento para los Núcleos Rurales Tradicionales

El artículo 28 del Decreto 242/1989 detallaba las determinaciones del planeamiento urbanístico para los Núcleos Rurales Tradicionales. Entre ellas, las siguientes:

- 1) Determinación y localización, en su caso, de la dotación mínima destinada a parque público y zonas verdes o libres de uso comunitario.
- 2) Diferenciación, dentro del Núcleo Rural, de la parte correspondiente a Suelo Urbano, a Suelo No Urbanizable y a Suelo Urbanizable.
- a) Para determinar la superficie de Suelo Urbano dentro del perímetro del Núcleo Rural definido según el art. 26 anterior, se debían comprobar los requisitos para la clasificación del Suelo Urbano establecidos en el artículo 78 de la Ley del Suelo de 1976, es decir: contar con “*acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica*”, o “*estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie*”. Esta delimitación del Suelo Urbano debía realizarse siguiendo los mismos criterios de identificabilidad establecidos en el artículo anterior.

En este Suelo Urbano, el planeamiento debía marcar las condiciones mínimas de urbanización exigibles para que los terrenos pudieran tener la consideración de solar edificable, así como especificar los usos prohibidos y las condiciones de edificación, determinando como mínimo: superficie mínima y ocupación máxima de las parcelas, distancia mínima de las edificaciones a sus linderos, altura y pendiente de cubierta máxima y condiciones específicas de armonización de las construcciones con su entorno. Además, cuando existieran edificaciones de tipología adosada en alineación asimilable a continua, se debían señalar las alineaciones de las futuras edificaciones procurando completar manzanas cerradas.

El planeamiento general podía establecer la ordenación pormenorizada del Núcleo Rural o remitirla a un Plan Especial de Reforma Interior posterior.

- b) La parte del Núcleo Rural (o, en su caso, su totalidad) donde no se cumplieran los requisitos para poder clasificar el Suelo como Urbano sería considerada como Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural Tradicional. En ella, se debían especificar los usos prohibidos y las condiciones de edificación, en consonancia con las características de las parcelas. También se debía indicar el número de edificaciones existentes incluidas en Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural, estableciendo los indicadores para transformar su clasificación de la de Suelo Urbano mediante un Plan Especial de Mejora del Medio, como mínimo cuando el número máximo de licencias otorgables en esa clase de suelo superase el 50% del número de edificaciones existentes. Finalmente, también se debían establecer las determinaciones que garantizaran la adecuada ejecución de los servicios urbanísticos mínimos exigibles (acceso rodado, abastecimiento de agua, energía eléctrica y evacuación y tratamiento de aguas residuales).

Además, se establecía (artículo 30) que las licencias para la edificación de viviendas familiares e instalaciones complementarias en el Suelo No Urbanizable de los Núcleos Rurales Tradicionales no necesitaban justificar la imposibilidad de formación de núcleo de población y que serían concedidas directamente por los Ayuntamientos, llevando un registro de su número a los efectos de determinar cuándo se superaba el 50%, momento en que procedía redactar el correspondiente Plan Especial de Mejora del Medio.

- c) Finalmente, se debían clasificar como Suelo Urbanizable (Programado, No Programado o Apto para urbanizar, según los casos), los terrenos que el planeamiento considerase necesario para completar o desarrollar el Núcleo Rural, determinando las directrices y objetivos para la redacción de los respectivos Planes Parciales.

2.2.3 Determinaciones del planeamiento para los Núcleos Rurales de reciente formación

Según el artículo 29, en los Núcleos Rurales de reciente formación el suelo podía clasificarse como Suelo Urbano o como Suelo Urbanizable o Apto para urbanizar. Para el Suelo Urbano, el planeamiento debía realizar las mismas determinaciones que en los Núcleos Rurales Tradicionales. Para la parte del Núcleo Rural donde no se cumplieran los criterios para clasificarla como Suelo Urbano, debía considerarse como Suelo Urbanizable o Apto para urbanizar, y su ordenación pormenorizada remitirse al correspondiente planeamiento de desarrollo mediante un Plan Parcial, para el cual se debían establecer las correspondientes directrices y objetivos de ordenación.

2.2.4 Determinaciones para los municipios sin planeamiento.

En virtud del artículo 31 del Decreto 242/1989, en los municipios sin planeamiento o en aquellos cuyo planeamiento, por no acomodarse a las disposiciones de la Ley 11/1985, no se realice la identificación, delimitación, definición del carácter y ordenación de los Núcleos Rurales de población, se podrían autorizar edificaciones en los Núcleos Rurales preexistentes cuyos terrenos no merecieran directamente la condición de Suelo Urbano, siempre que se justificase, caso a caso la preexistencia de dicho núcleo.

Para ello, una vez recibida la primera solicitud de autorización para edificar por parte de un particular, los Ayuntamientos debían redactar un "Expediente de identificación de Núcleo Rural de población", que debía constar de:

- a) Una memoria justificativa del cumplimiento de los requisitos del artículo 25 para poder verificar la existencia del Núcleo Rural, indicando expresamente el topónimo identificador y el número de edificaciones existentes;
- b) de un Plano con todas las viviendas existentes en el Núcleo Rural, sobre el cual se debía efectuar la delimitación conforme a los criterios definidos en los artículos 25 y 26 del Decreto 242/1989.

Esta documentación debía ser expuesta públicamente en la tramitación del primer expediente de autorización de edificación

2.2.5 La derogación del Decreto 242/1989

El Decreto 242/1989 tuvo una vida efímera: transcurrido menos de un año desde su aprobación, fue rápidamente fulminado por el Decreto 450/1990⁷, que se recreaba con cierta saña en su derogación: "Puesto de manifiesto el rechazo institucional y social a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de Ámbito Provincial, aprobadas [...el] 26 de diciembre de 1989 [...] así como el generalizado incumplimiento de las mismas, la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas consideró necesario efectuar un detenido análisis de estas disposiciones, así como del Decreto 242/1989, del 2 de noviembre, de medidas urgentes para la ordenación urbanística de Galicia, con el objeto de identificar los motivos que puedan explicar esta reacción y, a la vista de los mismos, adoptar las medidas que se consideren precisas para superar la situación planteada".

Entre las conclusiones de ese análisis se señalaba que "se incurre en un primer y grave error de estrategia para hacer frente a esta situación, al optar por una alternativa maximalista y homogénea, cuando la realidad se caracteriza por su diversidad y complejidad, lo cual exige que, partiendo de su reconocimiento, el esfuerzo debe ser orientado para intentar actuaciones que hagan frente a las situaciones más problemáticas, sin extender las cautelas que para éstas resulten necesarias a otros ámbitos de Galicia que tienen una situación sin problemas urbanísticos relevantes". Más adelante se señalaban también serias dudas de índole jurídica: "en los textos legales indicados se advirtieron defectos que, en unos casos, hacen referencia a la legalidad de algunas de sus determinaciones y, en otros, añaden complejidad o confusión en las cuestiones de procedimiento, o formulan soluciones que merecieron el rechazo masivo de sus más específicos destinatarios: los Ayuntamientos".

Por todo ello se decidió derogar íntegramente tanto las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento Provincial (NSP) como el Decreto 242/1989, considerando el lugar óptimo para desarrollar los criterios para la identificación y delimitación de los

⁷ El Decreto 242/1989 había sido aprobado tras la llegada a la Presidencia de la Xunta del PSOE, al triunfar una moción de censura contra el PP en 1987, pero en las elecciones autonómicas de 1989 resultó vencedor - con mayoría absoluta- nuevamente el PP, que procedió a derogarlo inmediatamente. Con posterioridad a este gobierno del PSOE entre 1987 y 1989, en Galicia ha gobernado el PP entre 1989 y 2005, el PSOE entre 2005 y 2009, y nuevamente el PP desde 2009 a la actualidad. De esta forma, toda la legislación urbanística posterior ha sido aprobada por gobiernos del PP.

Núcleos Rurales de población y el régimen del Suelo No Urbanizable eran unas nuevas NSP, que efectivamente se aprobaron en 1991 y que se analizan a continuación.

2.3 Los Núcleos Rurales en las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento Provinciales de 1991

Tras derogarse las Normas Subsidiarias de Planeamiento Provinciales (NSP) de 1989, fueron aprobadas unas nuevas Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento (NCSP) de las Provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra por Resolución de 14 de mayo de 1991.

Respecto a las Normas Subsidiarias Provinciales anteriores proponían importantes cambios, derivados del entonces reciente marco legislativo estatal⁸, pero también de la introducción de nuevos criterios complementarios. En lo que respecta a los Núcleos Rurales, se mantenía la preocupación por su tratamiento, pero se modificaban los criterios para su identificación y delimitación, simplificándolos para facilitar la promoción de edificaciones en los núcleos existentes.

2.3.1 El concepto de núcleos de población y su diferenciación en urbanos y rurales

El Capítulo I de las NCSP se dedicaba al concepto de Núcleos de Población. Según el artículo 8, se consideraban como tales "aquellas áreas del territorio en las que existan agrupaciones de 10 o más viviendas y se den unas relaciones derivadas de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población singularizado por un topónimo, diferenciado en Censos y Padrones oficiales e identificados como tales por la práctica administrativa local".

Para su reconocimiento, y posterior definición gráfica, se establecía que se "tendrán en cuenta las condiciones morfológicas de su estructura vial y los espacios de relación social, la proximidad de las edificaciones que la constituyen, así como la relación entre los espacios construidos y sus parcelas".

Según el artículo 9, se consideraban Núcleos Urbanos aquellos que, cumpliendo los requisitos para ser considerados Núcleos de Población, se caracterizasen por tener:

- Actividades específicas de los sectores secundario y terciario.
- Equipamiento comunitario y trazados viarios con servicios urbanísticos.
- Zonas consolidadas por la edificación, con una población igual o superior a 500 habitantes de derecho, según los datos resultantes del último Padrón municipal.
- Una densidad mínima de 15 viviendas por Hectárea

⁸ Constituido por la Ley de Suelo de 1990 (en especial, sus artículos 70 y 71) y el Reglamento de Planeamiento de 1978 (que regulaba el contenido de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial en su artículo 90). También se enmarcaban en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del Suelo a Galicia.

Y según el artículo 10, se entendían como Núcleos Rurales aquellas áreas del territorio que, cumpliendo con los requisitos para ser considerados núcleos de población, "se caracterizan por una vinculación especial con las actividades del sector primario de la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca o similar y con una densidad mínima de 3 viviendas por ha".

En definitiva, para poder delimitar un Núcleo Rural se necesitaba una agrupación de más de 10 viviendas con una densidad mínima de 3 viviendas por Ha⁹; ya que, en otro caso, se considerarían viviendas aisladas.

2.3.2 Sobre el reconocimiento de los núcleos: procedimiento y criterios

Para el reconocimiento de los núcleos, se planteaban dos grandes supuestos:

- a) El primero sería su reconocimiento a través del planeamiento urbanístico, para lo cual las NCSP marcaban unos criterios en su Título V;
- b) Cuando no existiera planeamiento municipal, según el art. 11, en todo caso sería necesario acreditar la existencia del núcleo y su carácter, diferenciándose también 2 casos: los núcleos de carácter urbano y los de carácter rural.

Comenzando por el primer caso:

2.3.2. a) Criterios para la identificación, delimitación, caracterización y ordenación de los núcleos existentes (rurales o urbanos) por el planeamiento urbanístico municipal.

En el art. 37 se recordaba que, según lo dispuesto en la Ley 11/1985 de adaptación de la del Suelo a Galicia, el planeamiento municipal debía contener necesariamente entre su documentación un Estudio del Medio Rural; cuyo contenido debía posibilitar y fundamentar la posterior implementación de medidas encaminadas a la conservación y mejora de sus valores intrínsecos y potencialidades. En él se analizaría también el modelo de asentamiento poblacional existente, en el marco de la estructura comarcal, y según la organización parroquial, definiendo los elementos que la constituyesen, destacando, al menos, la división parroquial, el sistema de núcleos de población existentes y sus relaciones con el medio natural o agrícola. El sistema de núcleos de población existentes sería el constituido por los núcleos urbanos y rurales preexistentes que deberían ser identificados, delimitados y caracterizados de acuerdo con los siguientes criterios:

2.3.2.a.1) Identificación, delimitación y caracterización de los núcleos existentes.

Según el art. 38, la identificación de los núcleos de población existentes la realizaría el planeamiento urbanístico municipal de acuerdo con los criterios derivados del artículo 12 de la Ley 11/1985.

Una vez identificados, el planeamiento urbanístico los delimitaría definiendo el perímetro exterior del núcleo, de forma que se cumplieran los requisitos establecidos en el artículo 12 de la Ley 11/1985 y que su trazado, dentro de lo posible, se ajustase a los límites de parcelas, líneas de caminos o accidentes topográficos reconocibles en el territorio.

⁹ Que aproximadamente corresponden a 10 viviendas situadas en un círculo de radio 100 m.

Su caracterización, diferenciándolos en urbanos o rurales, se realizaría de acuerdo con los artículos 12, 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley 11/1985.

2.3.2.a.2) Ordenación y clasificación del suelo en los núcleos de población.

Según el art. 39 de las NCSP de 1991, una vez definido el sistema de núcleos de población proyectado, el planeamiento municipal debía establecer su ordenación urbana específica, clasificando primero el suelo de los núcleos según correspondiera, en aplicación de los criterios de la Ley 11/1985 y los de las propias NCSP, para después realizar su ordenación, determinando para cada clase las condiciones relativas al uso, tipología y características de la edificación, ubicación de los equipamientos, grado de urbanización requerido, pautas de ordenación, alineaciones en Suelo Urbano e indicaciones para determinar cuándo sería necesario redactar Planes Especiales de Reforma Interior o de Mejora del Medio Ambiente y, en su caso, de aquellos indicadores que hicieran necesaria la modificación de la clasificación del suelo.

Los criterios para la clasificación del suelo por el planeamiento municipal en los Núcleos de Población eran los siguientes (art. 40 de las NCSP):

La clasificación del suelo como urbano debería estar presidida por la sumisión del planeamiento a la realidad preexistente, para lo cual sería necesario el análisis de las condiciones de urbanización y consolidación del suelo por la edificación. En caso de ausencia de los servicios urbanísticos mínimos exigidos legalmente (acceso rodado, suministro de agua, saneamiento o suministro eléctrico), para determinar el suelo que debía ser clasificado como urbano bien por estar incluido en áreas con ordenación consolidada, o bien por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, según lo previsto por el planeamiento, sería necesario estudiar las condiciones de ocupación tipológica por la edificación, en relación con el carácter concentrado, agrupado o disperso del núcleo de población. Según las diferentes tipologías edificatorias, se entendería que una determinada parcela estaba consolidada por la edificación no sólo por la parte ocupada por la edificación dedicada al uso principal, sino también por las edificaciones auxiliares como garajes y los espacios abiertos anejos (patios, huertos, etc.) vinculados al uso principal, siempre que correspondieran con la tipología propia de la zona. En cuanto a las áreas que debían clasificarse como urbanas si la superficie de parcelas consolidadas representaba dos tercios o más de su superficie total, se delimitaría su perímetro por las envolventes de parcelas consolidadas, elementos naturales significativos o redes de comunicación.

En cuanto al Suelo Urbanizable, se debía clasificar como Programado, No Programado o Apto para Urbanizar, en su caso, el conjunto de aquellos terrenos que el planeamiento considerase necesarios para el desarrollo integral del núcleo. Las directrices para los Planes Parciales que desarrollasen los correspondientes sectores deberían incluir los usos, densidades máximas, equipamientos y servicios mínimos y los elementos de los Sistemas Generales necesarios para su desarrollo.

Finalmente, se debían clasificar como Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural tradicional los terrenos de los núcleos que no estuvieran incluidos en las clases anteriores, debiéndose conservar su condición de rural y cumplir las condiciones de los artículos 17 y 21 de la Ley 11/1985.

2.3.2.b) Criterios para la identificación, delimitación y caracterización de los núcleos existentes (rurales o urbanos) cuando no exista planeamiento urbanístico municipal.

Cuando no existiera planeamiento municipal, según el art. 11 de las NCSP, para reconocer el carácter urbano de un Núcleo de Población se debería tramitar un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU), en el que se justificaría la concurrencia de los requisitos establecidos en los artículos 8 y 9 de las NCSP comentados más arriba. Para la identificación de estos Núcleos Urbanos se debía trazar el perímetro circundante que agrupase aquellas parcelas edificadas asociadas a vías o caminos, para permitir el establecimiento del ámbito del núcleo, consolidado según su estructura viaria y sus espacios públicos. Cuando la profundidad de las parcelas con su frente a las vías fuese excesiva, se debía ajustar el perímetro con un fondo no superior a 30 metros.

En el caso en que, igualmente sin existir planeamiento, se tratase de identificar el carácter rural de un Núcleo de Población, las NCSP incluían un procedimiento reglado para acreditar su preexistencia, que desarrollaban en su artículo 36¹⁰, junto con las reglas para edificaciones e instalaciones en Suelo No Urbanizable de los Núcleos Rurales¹¹. Para justificar la preexistencia de un Núcleo Rural (y poder otorgarse licencias), el Ayuntamiento correspondiente debería aprobar un expediente que contuviera un informe justificativo del cumplimiento de las condiciones establecidas para verificar la existencia del núcleo, con determinación del nombre identificativo del lugar, indicación expresa del número de viviendas existentes en el mismo, y densidad del núcleo. Además, debía adjuntarse la correspondiente documentación cartográfica o fotográfica reflejando claramente todas las viviendas existentes en el núcleo, numeradas y encerradas por la poligonal que definiera su perímetro¹².

2.3.3 Régimen del suelo y ordenanzas de aplicación

Según el artículo 12, en los Núcleos Urbanos reconocidos por cumplir con los requisitos establecidos en las propias NCSP, sólo podían definirse como Suelo Urbano los terrenos en los que concurrían las determinaciones establecidas para ello en el artículo 81 de

¹⁰ Para ello debía redactarse un "Informe justificativo del cumplimiento de las condiciones establecidas en el Título 11, Capítulo 1", que verificase la existencia del núcleo, con determinación del nombre identificativo del lugar, indicación expresa del número de viviendas existentes en el mismo, a los efectos del cumplimiento, de la limitación del número de licencias máximas señaladas en la Disposición Transitoria 3 de la Ley 11/1985, y de la densidad del núcleo. En este Informe debía constar la correspondiente documentación cartográfica o fotográfica en la que se reflejasen claramente todas las viviendas existentes en el núcleo, numeradas y delimitado su perímetro por una poligonal.

¹¹ Entre estas cabe destacar las siguientes:

En los Ayuntamientos que dispusieran de planeamiento adaptado a la Ley gallega 11/1985, las licencias para la construcción de viviendas unifamiliares e instalaciones complementarias en el Suelo No Urbanizable de los Núcleos Rurales tradicionales podían ser concedidas directamente por los Ayuntamientos, debiendo quedar inscrita cada una de las licencias otorgadas en un registro, con el fin de llevar su cuenta a los efectos establecidos por la Ley 11/1985 de realizar un cambio de clasificación a Suelo Urbano mediante la elaboración de un Plan Especial de Mejora del Medio cuando el número alcance la mitad de las existentes.

La autorización de edificaciones e instalaciones en Suelo No Urbanizable en Núcleos Rurales existentes no requería la justificación de la imposibilidad de formación de núcleo de población.

En municipios que carecieran de planificación o en aquellos en los que la planificación no se hubiese adaptado al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, se podrían autorizar edificaciones en Núcleos Rurales preexistentes, en los que el suelo no mereciera la condición de Suelo Urbano siempre que se justificase la preexistencia del núcleo, caso por caso.

¹² En los municipios señalados en las NCSP como del Área 2 (con alta complejidad urbanística), se exigía además que la información cartográfica se realizase en plano a escala mínima 1: 5.000.

la Ley del Suelo. A dichos terrenos se les aplicaría el régimen legal del Suelo Urbano en Núcleos Rurales (art. 22 de las NCSP).

Según el artículo 13, en los Núcleos Rurales, el suelo podía ser considerado bien como Suelo Urbano, en base al cumplimiento de los requisitos relativos a la dotación de servicios urbanísticos o la consolidación por la edificación, o como Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural. En función de ello, se le aplicaba el régimen legal correspondiente.

2.3.3.a). Ordenanza reguladora del Suelo Urbano en Núcleos Urbanos (artículo 21).

De aplicación en el Suelo Urbano de los Núcleos Urbanos en los municipios adaptados a la Ley 11/1985, o en el Suelo Urbano delimitado por PDSU anteriores o por Planes Generales no adaptados al TR de la LS de 1976, cuando se tratase de áreas que no contaran con una planificación detallada, y tuviesen carácter urbano.

Los parámetros de ordenación más importantes propuestos por las NSCP eran los siguientes: parcela mínima de 100 m² y frente de 8 m, admitiéndose parcelas menores si eran contiguas a otras ya edificadas; fondo edificable máximo de 16 m en planta baja y de 12m en las restantes; altura máxima en función del ancho de calle (para calles de anchura menor o igual a 6 m: PB+1; para calles más anchas de 6 m, PB+2).

2.3.3.b). Ordenanza reguladora del Suelo Urbano en Núcleos Rurales (artículo 22).

De aplicación en el Suelo Urbano de los Núcleos Rurales en los municipios adaptados a la Ley 11/1985, o en el Suelo Urbano delimitado por PDSU anteriores o por Planes Generales no adaptados al TR de la LS de 1976, cuando se tratase de áreas con carácter rural.

En este caso se exigía que la tipología edificatoria fuese aislada. La parcela mínima debía ser de 300 m², admitiéndose superficies menores si las colindantes estaban edificadas. Los retranqueos debían ser de 6 m en fachada y de 3 m en los linderos y la ocupación máxima, del 40%.

2.3.3.c). Ordenanza reguladora del Suelo No Urbanizable en Núcleos Rurales (artículo 23).

Se aplicaba sólo en los Núcleos Rurales que hubiesen acreditado su preexistencia, de acuerdo con el procedimiento ya comentado que regula el artículo 36 de las propias NCSP. Además, se consideraba también un Área de Tolerancia externa del núcleo, constituida por una franja de 40 metros de anchura, paralela a la línea del perímetro de los núcleos.

Según la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 11/1985, por este procedimiento no se podría autorizar un número de edificaciones que superase un 50 por 100 del número de edificaciones de las existentes en el Núcleo, en el momento de entrada en vigor de dicha ley.

La tipología edificatoria debía armonizar con las tradicionales, por tanto, se admitían las edificaciones en manzana o las aisladas, según cada caso. La parcela mínima permitida era de 600 m² en el Núcleo Rural y de 1.000 m² en el Área de Tolerancia exterior, la edificabilidad de 0,4 m²/m² y la ocupación del 30%. Los retranqueos exigidos eran de 6 m en el frente y de 3 m en el resto de los linderos.

2.3.3.d). Ordenanza reguladora del Suelo No Urbanizable Común (artículo 24).

Se permitirían sólo las viviendas familiares vinculadas a explotaciones agrícolas, en lugares donde no existiera peligro de formación de un núcleo de población, distinguiéndose a este efecto dos casos:

En los municipios de las áreas señaladas como 1 en las NCSP (de complejidad urbanística normal) se consideraba que existía peligro de formación de un nuevo núcleo y por lo tanto no se permitiría la construcción, cuando en un círculo con radio de 100 metros, trazado con centro en la futura edificación, existieran (o se hubieran otorgado licencias) 5 o más viviendas, o edificios e instalaciones de utilidad pública o interés social que debieran estar ubicados en zonas rurales. A estos efectos, se consideraba que, en la franja de 100 m paralela al perímetro del borde de los núcleos, no existía peligro de formación de núcleo para las viviendas ubicadas en su interior.

En los municipios de las áreas señaladas como 2 en las NCSP (de alta complejidad urbanística) se consideraría que existía peligro de formación de núcleo y, por lo tanto, no se permitiría la construcción, cuando en un círculo con un radio de 100 metros, trazado con centro en el futuro edificio, existieran (o se hubiesen otorgado licencias) para 2 o más viviendas. Igualmente, se consideraba que en la franja de 100 metros paralela al perímetro de los núcleos no existía peligro de formación de núcleo.

Además, las condiciones concretas para la edificación exigían una parcela mínima de 2.000 m² en los municipios del Área 1, y de 4.000 m² en el Área 2, en ambos casos siempre que fueran mayores que la Unidad Mínima de Cultivo (UMC). La tipología debía ser aislada, con retranqueos superiores a 5 m en todos los linderos. La edificabilidad no podía superar 0,1 m²/m² ni la superficie en planta los 200 m².

2.4 El Suelo de Núcleo Rural como nueva clase en la Ley 1/1997, del Suelo de Galicia

2.4.1 El Suelo de Núcleo Rural como nueva clase de suelo

Tras Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997 derogando la mayor parte del marco normativo estatal de la LS de 1992, Galicia aprobó la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, desarrollando de forma completa su marco normativo propio. Esta nueva Ley ya recogió -en su art. 63 dedicado a la Clasificación del Suelo- el Suelo de Núcleo Rural como una nueva clase de suelo, junto a las 3 clásicas del Urbano, Urbanizable y Rústico.

Claramente inspirado en el de la Ley de 1985, el concepto de Núcleo Rural de la Ley 1/1997 se desarrollaba en el art. 75.1, según el cual "tendrán el carácter de núcleos rurales las áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población singularizado por un topónimo, diferenciado en los censos y padrones oficiales e identificado como tal por la población residente y por la práctica administrativa local, que se caracterizasen por su especial vinculación con las actividades del sector primario de carácter agrícola, ganadero, forestal, pesquero o análogas". Y en art. 66 se decía que "se clasificarán como Suelo de Núcleo Rural (SNR) los terrenos que se incluyen en el ámbito de los núcleos rurales delimitados por el planeamiento", pero más allá de lo establecido en el art. 75.1 citado, no se avanzaban criterios cuantitativos para su delimitación en la práctica, determinándose simplemente que el planeamiento (bien

fuera un PGOU o un Proyecto de Ordenación del Medio Rural -figura novedosa introducida por esta Ley 1/1997¹³) debía incluir la delimitación gráfica de los Núcleos Rurales existentes en su ámbito territorial “con arreglo a los parámetros señalados [...] [en el artículo 75.1] y en función de la división de la propiedad de los terrenos, condiciones topográficas, elementos naturales e infraestructura existente”.

Además de la delimitación de su perímetro, los PGOU quedaban obligados según el art. 13 de la nueva ley a contener las siguientes determinaciones en relación con los Núcleos Rurales: la asignación de usos y tipologías pormenorizadas (en congruencia con las características y naturaleza del núcleo rural) y la reglamentación de estos usos, así como las condiciones de la edificación. En su caso, también debían reflejar la ubicación y naturaleza de las reservas necesarias para dotaciones y equipamientos y el trazado y características de la red viaria pública, indicando las alineaciones y rasantes.

2.4.2 El nuevo régimen urbanístico del Suelo de Núcleo Rural

Asociado a la nueva clase de Suelo de Núcleo Rural, la Ley 1/1997 planteaba para ella un nuevo régimen urbanístico diferenciado del tradicional correspondiente al Suelo Urbano, que se desarrollaba en el art. 76. Lo primero que se marcaba era que los usos debían estar “relacionados con las actividades propias del medio rural y con las necesidades de la población residente” y que las tipologías edificatorias habrían de ser las propias del medio rural, prohibiéndose las urbanas. Respecto a los servicios urbanísticos, se establecía que no podría autorizarse edificación alguna “si no estuviese resuelta la disponibilidad, al menos, de los servicios de acceso rodado, saneamiento, abastecimiento de agua y energía eléctrica”, exigiéndose a los propietarios como condición previa para edificar la ejecución —a su costa— de las conexiones necesarias con los servicios mencionados y la cesión gratuita al Ayuntamiento de los terrenos requeridos para la apertura o regularización del viario que fuere preciso.

2.4.3 La búsqueda de nuevas figuras para la ordenación de los Núcleos Rurales: los Proyectos de Ordenación del Medio Rural y los Planes Especiales de Mejora de los Núcleos

Los Proyectos de Ordenación del Medio Rural se desarrollaban en los artículos 18, 19 y 20 de la Ley 1/1997. Se configuraban como un instrumento de planeamiento alternativo al Plan General, aplicable en municipios de baja complejidad urbanística, teniendo como finalidad “realizar el estudio del medio rural y del sistema de núcleos de población, de naturaleza urbana o rural” y haciendo posible que todos los Ayuntamientos contasen con un instrumento elemental que estableciera las determinaciones básicas de la ordenación urbanística, incluyendo medidas de protección del territorio y el paisaje, haciendo posible la actividad edificatoria dentro de los núcleos de población, y mejorando- en su caso- las condiciones de vida a través de Planes Especiales de Mejora del Núcleo o del Medio Rural.

Entre sus determinaciones se encontraban las siguientes (art. 19):

¹³ El objeto y contenidos de los Proyectos de Ordenación del Medio Rural se regulaba en los artículos 18 y 19. Véase el apartado siguiente.

- a) Estudio del Medio Rural, estableciendo medidas tendentes a su conservación, protección y mejora;
- b) Estudio del sistema de los núcleos de población existentes y de su relación con el medio natural o productivo;
- c) Delimitación del Suelo Urbano del término municipal y de los Núcleos Rurales existentes.
- d) Determinación, en su caso, de las Ordenanzas reguladoras del uso del suelo y la edificación dentro de los Núcleos Rurales y del Suelo Urbano.
- e) Medidas de protección urbanística del medio natural y del patrimonio histórico y cultural.

Además, se contemplaba también la figura de los Planes Especiales de Mejora de los Núcleos Rurales (regulados en el art. 27.2) como instrumento para llevar a cabo la ordenación urbanística pormenorizada en el ámbito de los Núcleos Rurales de población delimitados por el Plan General o por el Proyecto de Ordenación del Medio Rural. Además, habrían de redactarse obligatoriamente en los supuestos en que los Núcleos Rurales se acreditase la existencia de situaciones de complejidad urbanística¹⁴ o cuando se tratase de llevar a cabo actuaciones integradas en esta clase de suelo. En la ejecución de estos Planes Especiales, los propietarios quedaban obligados a costear y ejecutar las obras de urbanización previstas y a ceder gratuitamente los terrenos destinados a viales, equipamientos y dotaciones públicas, así como el suelo necesario para materializar el 15 % del aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento.

2.4.4 Municipios sin planeamiento

Según la Disposición Adicional Tercera de la Ley 1/1997, en los Ayuntamientos que carecieran de una figura de planeamiento municipal propia (PGOU o un Proyecto de Ordenación del Medio Rural), únicamente podría edificarse en los terrenos que merecieran la condición de Suelo Urbano consolidado, por disponer de todos los servicios urbanísticos mínimos (que eran: acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica), o estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación en más de sus dos terceras partes.

En el caso que se pretendiera edificar en Núcleos Rurales preexistentes, previamente a la licencia municipal, se obligaba a obtener una autorización de la Xunta, en la que se justificase, caso a caso, la preexistencia del Núcleo por el cumplimiento de las condiciones señaladas en el artículo 75 de la Ley.

Al resto de los terrenos de estos municipios, se les aplicaría el régimen del Suelo Rústico o, en su caso, el de Especial Protección.

¹⁴ Por ejemplo, cuando el número de licencias concedidas superase el 50% de las viviendas existentes originalmente.

2.5 Cambios en los núcleos rurales según la Ley 9/2002, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

Tras el cambio de paradigma introducido a nivel estatal por la Ley de Suelo 6/1998, y transcurridos 5 años de vigencia de la Ley 1/1997, Galicia aprobó la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. A través de este nuevo marco, por un lado, se adaptaba el anterior a las novedades de la legislación estatal y, por otro, se procuraban solventar los problemas prácticos surgidos en el tiempo que se llevaba aplicando la Ley 1/1997.

2.5.1 Cambios en el concepto de Núcleo Rural e introducción de criterios cuantitativos para su delimitación

En relación con el Suelo de Núcleo Rural, se modificó su definición, añadiendo también la idea de que debía formar parte del mismo un área adyacente para su crecimiento y expansión. Según la nueva definición (art. 13): "Constituyen el Suelo de Núcleo Rural los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación racional del núcleo con el medio físico donde se sitúa y que figuren diferenciados administrativamente en los censos y padrones oficiales, así como las áreas de expansión o crecimiento de estos asentamientos".

Una primera novedad de esta definición es la mención expresa al carácter tradicional de las tipologías edificatorias, así como la vinculación de éstas con la explotación de los recursos naturales, lo que según Bugallo Thielen (p. 371) tenía la virtud de excluir de manera clara del concepto de Núcleo Rural los asentamientos surgidos en el medio rural gallego durante la segunda mitad del siglo XX, que respondían a otras lógicas y patrones. Por el contrario, este autor señala cómo estos mismos factores eran excesivamente restrictivos, propios de un enfoque historicista, "cuando en muchas ocasiones estos núcleos ya habían perdido la vinculación de su población con el medio rural en que se insertan, convirtiéndose en lugares de residencia y de usos económicos y sociales que poco o nada tienen que ver con la explotación de los recursos naturales" (p. 371).

La segunda gran novedad fue la introducción de criterios específicos para la delimitación de los Núcleos Rurales encomendada al planeamiento. En efecto, en el art.13.3 de la Ley 9/2002, se establecía que "el planeamiento delimitará el ámbito de los núcleos rurales en atención a la proximidad de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado, la morfología y tipologías propias de dichos asentamientos y del área geográfica en que se encuentran (casal, lugar, aldea, rueiro u otro), de modo que el ámbito delimitado presente una consolidación por la edificación de, al menos, el 50%, de acuerdo con la ordenación propuesta y trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes (caminos, ríos, regatos, cómaros y otros) y, como máximo, a 50 metros de dichas edificaciones tradicionales".

Para poder llevar a cabo esta delimitación, se determinaba (art. 13.2) que el planeamiento urbanístico debía realizar un análisis detallado de cuál había sido la génesis

y evolución de los asentamientos, de sus características urbanísticas y morfológicas, de su grado de consolidación por la edificación¹⁵ y de sus expectativas de desarrollo futuro, así como de las tipologías edificatorias y sus condiciones (volumetría, forma de los huecos y de las cubiertas, materiales, colores, etc.)¹⁶.

2.5.2 El Área de Expansión de los Núcleos Rurales

También se detallaba cómo debía delimitarse la denominada “Área de Expansión” “de acuerdo con los criterios de crecimiento que el planeamiento urbanístico contemple”, estableciendo que “estará comprendida por los terrenos delimitados por una línea poligonal paralela a la de circunscripción del núcleo existente y como máximo a 200 m”, sin poder afectar ni al Suelo Rústico Especialmente Protegido ni extenderse en dirección a la ribera del mar (en aquellos núcleos ubicados en la franja de 200 m desde el límite interior de la ribera, salvo casos excepcionales de interés general).

Se configuraba de este modo una corona alrededor de los Núcleos Rurales, con unas condiciones de ordenación de la edificación intermedias entre las de los propios Núcleos y las de las viviendas unifamiliares aisladas que se seguían pudiendo autorizar en Suelo No Urbanizable.

2.6 Novedades sobre los Núcleos Rurales en la Ley 2/2010, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002

Al cabo de otros 8 años esta regulación de los Núcleos Rurales volvió a modificarse, mediante la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de Medidas Urgentes de modificación de la Ley 9/2002. En el Preámbulo se decía que “adecuar el contenido de la ley a la realidad contemporánea de los asentamientos rurales de población resultaba, asimismo, una tarea ineludible. En este campo, se replantea el concepto legal del Núcleo Rural a fin de abarcar con él la multiplicidad de tipologías que ofrece la realidad de nuestros asentamientos rurales y que, hasta este momento, carecían de una regulación específica, lo que, en no pocos casos, hacía inviable la adaptación del planeamiento a la ley, que ahora se reforma, en buena parte de los municipios gallegos en los que el asentamiento predominante es, precisamente, el asentamiento rural”.

¹⁵ Se introducía aquí el criterio del grado de consolidación, que —como veremos más adelante— será clave en la regulación posterior.

¹⁶ No obstante, a pesar de esta remisión al correspondiente instrumento de planeamiento para analizar estas condiciones, la Ley dedicaba un artículo (el art. 29, modificado posteriormente mediante la Ley 15/2004) a fijar estas condiciones de la edificación. Entre ellas: una parcela mínima de 300 m² (salvo casos excepcionales debidamente justificados de parcelas inferiores ubicadas entre otras ya edificadas que imposibiliten alcanzar la parcela mínima) y de 600 m² en las “Áreas de Expansión”; una altura máxima de PB+1, con un tope de 7 m; unos retranqueos de 4 m al eje viario en el frente de parcela (salvo en alineaciones estables o consolidadas) y de 3 metros con respecto a los linderos posterior y, en su caso, laterales.

Respecto a la cubierta, se establecía que debía estar formada por planos continuos y sin quiebras en sus vertientes, adecuando su pendiente a la media de las existentes en el entorno —con un máximo de 40°—.

Se fijaban también condiciones estéticas y de los materiales, como el uso en las fachadas de piedra u otros materiales tradicionales y propios de la zona; en las cubiertas, de pizarra o teja; y de madera pintada o aluminio lacado en las carpinterías.

Se recordaba además que para autorizar la edificación se debían tener resueltos, con carácter previo y a costa del promotor, los servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación y tratamiento de las aguas residuales y suministro de energía eléctrica o, garantizar su ejecución simultánea con la edificación.

2.6.1 El cambio en el concepto de Núcleo Rural: del enfoque historicista al cuantitativo

Aún más expresiva de las intenciones de la modificación resulta la introducción explicativa de la misma que se encuentra en la Instrucción 4/2011, que más adelante se comentará: "Se estimó [en la Ley 2/2010] que no es fácil exigir de la existencia de edificaciones tradicionales en sentido histórico estricto como condición inexcusable para hacer el reconocimiento de un núcleo, ni ajustar el perímetro orgánico de un asentamiento vivo en unas distancias lineales. Se renuncia al planteamiento historicista que impedía en la práctica delimitaciones que dieran respuesta a las necesidades de crecimiento y desarrollo de los asentamientos rurales, lo que inviabilizaba gran parte de los planes generales. Por tanto, se replantea el concepto de núcleo superando los parámetros lineales de distancias, hasta ahora vigentes como determinantes reglados del reconocimiento del ámbito de su delimitación, que la mayoría de las veces no responde a un modelo de crecimiento racional ni resulta ajustado a las singulares condiciones de cada lugar.

Sin embargo, como piedra angular de la concepción del núcleo se adopta la densidad edificatoria existente¹⁷, convergiendo en el concepto tradicional de asentamiento de población.

Se intenta de esta forma que el núcleo existente aumente su capacidad de acogida densificándose, con su correlativa red de dotaciones y equipamientos públicos al servicio de la comunidad, consolidando el sistema de núcleos tradicionales existentes e impidiendo la expansión de ocupación del territorio, en la búsqueda de la sostenibilidad y la eficiencia desde el punto de vista social y de la movilidad".

Tras la modificación operada por la Ley 2/2010, la definición del Suelo de Núcleo Rural (art.13.1) quedaba del modo siguiente: "constituyen el suelo de núcleo rural las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento tradicional¹⁸ de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales, que el Plan General defina y delimite como tales teniendo en cuenta, al menos, su inclusión como tal o en la de su área de influencia en planes anteriores, el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología histórico-tradicional de su entramado y de las edificaciones existentes en el mismo".

2.6.2 La diferenciación de tres tipologías de Núcleos Rurales

La principal novedad de la nueva definición de Núcleo Rural en la Ley 2/2010 era la desaparición del "Área de Expansión" que había propuesto la Ley de 2002. Por otro lado, y de acuerdo con la nueva redacción del apartado 3 del art. 13, se diferenciaban ahora tres tipos de Núcleos Rurales:

- a) Núcleo Rural Histórico-Tradicional, caracterizado como tal en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra

¹⁷ En realidad, el grado de consolidación.

¹⁸ Nótese cómo este concepto de "asentamiento tradicional" dejaba fuera los producidos como consecuencia de la ocupación dispersa del medio rural durante la segunda mitad del siglo XX, pero no obligaba a que la edificación se correspondiera en exclusiva con tipologías tradicionales.

índole que manifiesten la imbricación tradicional del núcleo con el medio físico en que se sitúa.

- b) Núcleo Rural Común, se incluirán en este tipo aquellos asentamientos de población reconocibles como Suelo de Núcleo Rural pero que no presentan las características necesarias para su inclusión en el tipo básico anterior.
- c) Núcleo Rural Complejo, se incluirán en este tipo aquellos asentamientos de población caracterizados por ser resultado de la concurrencia y compatibilidad en el seno de un mismo asentamiento rural de los dos tipos básicos precedentes.

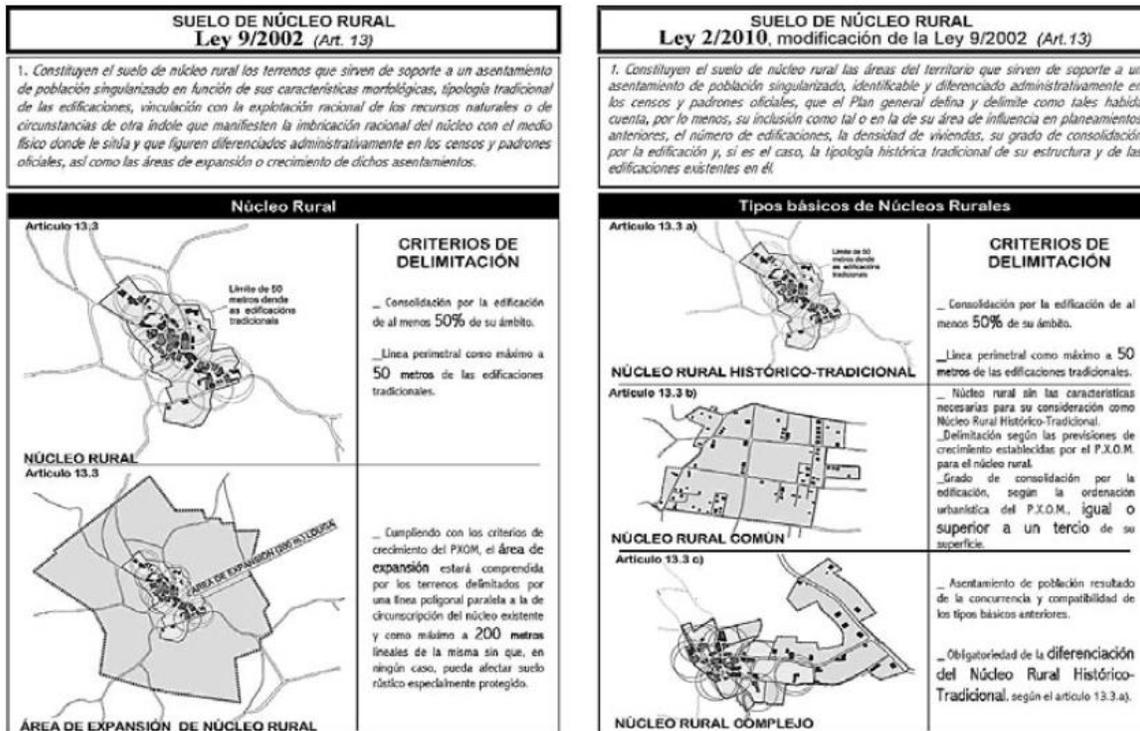


Figura 4. Esquemas comparativos y resumen de la regulación del Suelo de Núcleo Rural en Galicia según la Ley 9/2002 (izquierda) y la Ley 2/2010 (derecha).

Fuente: Bugallo Thielen, Javier (2012), p. 383.

De esta manera, se superaba el enfoque excesivamente historicista de la Ley 9/2002, recogándose los núcleos de carácter tradicional y que aún mantenían la vinculación agrícola o con la explotación de los recursos naturales dentro de los del primer tipo (Núcleo Rural Histórico-Tradicional), pero abriendo una nueva categoría más flexible donde no se dieran estas dos circunstancias (Núcleo Rural Común) y permitiendo también el cruce entre ambas categorías en un mismo lugar (Núcleo Rural Complejo).

2.6.3 Los criterios para la delimitación de los Núcleos Rurales, según sus tipos y la supresión del Área de Expansión

Respecto a la forma concreta de llevar a cabo la delimitación en la práctica de cada uno de estos 3 tipos de Núcleos Rurales (NR), se establecía (art.13.2) que correspondía los Planes Generales, en congruencia con el modelo de asentamiento poblacional que incorporen en su Estudio del Medio Rural, atendiendo a la definición legal de Núcleo Rural, así como a “los antecedentes existentes de delimitaciones anteriores, sus peculiaridades urbanísticas y morfológicas y su capacidad de acogida de la demanda previsible del uso residencial en el medio rural”. Más concretamente, según el art. 13.2 de la Ley 2/2010, la delimitación de los Núcleos Rurales debía realizarse teniendo en cuenta las condiciones topográficas y la estructura de la propiedad, así como el nivel dotación y de los servicios urbanísticos básicos existentes, ajustándose el perímetro externo a las infraestructuras y huellas físicas de los elementos naturales existentes, siendo necesario, en su caso, prever la total urbanización y suficiencia de las redes de dotaciones, comunicaciones y servicios¹⁹. Además, se marcaban algunos criterios específicos para cada uno de los nuevos tres tipos de Núcleos Rurales:

- a) La delimitación de los NR de tipo Histórico-Tradicional “se realizará en atención a la proximidad de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado y la morfología y tipologías propias de dichos asentamientos y del área geográfica en que se encuentran (casal, lugar, aldea, ruego u otro), de modo que el ámbito delimitado presente una consolidación por la edificación de, al menos, el 50%, de acuerdo con la ordenación propuesta y trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes (camino, ríos, regatos, cõmaros y otros) y, como máximo, a 50 metros de dichas edificaciones tradicionales”.

Como se deduce del texto, este tipo Histórico-Tradicional así delimitado era prácticamente idéntico a la regulación genérica del Suelo de Núcleo Rural en la anterior Ley 9/2002.

- b) La delimitación de los NR Comunes “deberá hacerse en función de las previsiones de crecimiento que el Plan General establezca para el núcleo y teniendo en cuenta que el ámbito delimitado habrá de presentar un grado de consolidación por la edificación, de acuerdo con la ordenación urbanística que para él se prevea en el plan, igual o superior a un tercio de su superficie²⁰”.

Es decir, la novedad de este tipo de NR Común con respecto a la regulación de la Ley 9/2002 era la reducción del grado de consolidación exigido del 50% a un 1/3, permitiendo así englobar dentro de este nuevo tipo a otros núcleos que no cabrían en los definidos de acuerdo con la regulación anterior.

¹⁹ El subrayado es de los autores. En la práctica, esto significaba casi equiparlos con las exigencias propias del Suelo Urbano.

²⁰ Obsérvese cómo la referencia a que el grado de consolidación se refiere a la superficie es muy clara. Sin embargo, como veremos, todos los desarrollos normativos posteriores que se analizan a continuación (metodología de la Axencia da Legalidade Urbanística, Instrucción 4/2011, Reglamento de 2016) se refieren al grado de consolidación como el cociente entre el número de parcelas edificadas y el número de parcelas edificables, expresada en porcentaje.

- c) Finalmente, en los NR Complejos, la delimitación debía diferenciar la parte correspondiente al tipo Histórico-Tradicional del tipo Común.

En cualquiera de los tres casos se mantenía la exclusión de la Ley 9/2002 de la ampliación en dirección al mar en los núcleos rurales existentes ubicados en la franja de 200 metros desde el límite interior de la ribera del mar.

Además de esta diferenciación en tres tipos de los Núcleos Rurales, otra novedad de la modificación de 2010 de la Ley 9/2002 fue la supresión del Área de Expansión.

2.6.4 Las condiciones de edificación en el interior de los Núcleos Rurales

Para terminar este repaso de las novedades introducidas mediante la Ley 2/2010, hay que recordar que ésta no sólo modificó la definición, los tipos y la forma de delimitar los Núcleos Rurales, sino también las condiciones de edificación en su interior, reguladas por el art. 29.

En los NR Histórico-Tradicionales, o en el ámbito delimitado como tal en los NR Complejos, se mantenían de forma muy parecida las condiciones fijadas en la Ley 9/2002 (en particular las de parcela mínima, alturas, retranqueos y la exigencia de disponer o ejecutar simultáneamente los servicios urbanísticos) e, incluso, se introducían algunas nuevas más exigentes como la exigencia de adecuar el volumen máximo de la edificación al de las construcciones tradicionales existentes en el Núcleo Rural, descomponiéndolo en dos o más volúmenes conectados entre sí, cuando resultase imprescindible excederlo por exigencias del uso o la actividad a implantar. También se introducía como criterio que el planeamiento urbanístico debía priorizar la rehabilitación de las edificaciones existentes con la finalidad de revitalizar los núcleos "de acuerdo con criterios de sostenibilidad, ahorro energético, mejora de la calidad y conservación de los elementos singulares de las construcciones".

Por el contrario, en los NR Comunes, las condiciones eran más laxas, asemejándose a las establecidas para las viviendas aisladas en Suelo Rústico.

2.6.5 El complejo régimen transitorio

Dada la trascendencia de las diferencias entre la regulación de la Ley 9/2002 y la modificación de 2010, fue necesario que la Ley 2/2010 modificase también la Disposición Transitoria Primera de la anterior, contemplando un detallado régimen de aplicación transitorio a los municipios cuyo planeamiento no estuviera adaptado a los cambios introducidos en el que se diferenciaban dos grandes casos:

A los terrenos delimitados como suelo de Núcleo Rural de conformidad con lo previsto en el artículo 13º.2 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, en su redacción anterior a la modificación de 2010, y ubicados dentro de la circunscripción del núcleo existente, se aplicaría el nuevo régimen previsto por la Ley de 2010 para los Núcleos Histórico-Tradicionales.

Además, se permitía excepcionalmente que, al modificarse o revisarse, los PGOU pudieran atemperar las exigencias de consolidación requeridas y revisarse la delimitación y ordenación de los Núcleos Rurales existentes.

Por su parte, "Al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales tradicionales delimitados al amparo de la Ley 11/1985, de adaptación de la del suelo a Galicia, en la delimitación de un núcleo rural según la Ley 1/1997, del suelo de Galicia, o en la de su área de influencia, o en la de expansión delimitada al amparo de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre", se les aplicaba el régimen establecido en la Ley de 2010 para el Núcleo Rural Común, con condiciones de la edificación diferentes (en cuanto a parcela mínima y a ocupación máxima) en función de su Grado de Consolidación: si éste era "inferior al 50% de su superficie"²¹ se estaría a lo dispuesto en las determinaciones contenidas en el planeamiento vigente respectivo, teniendo en cuenta las siguientes limitaciones: Parcela mínima de 500 m² y Ocupación máxima del 40%; y si el Grado de Consolidación era "superior al 50% de su superficie": Parcela mínima de 300 m² y Ocupación máxima del 50%. En ambos casos, la Altura máxima se limitaba a B+1+Bc.

2.7 La metodología de cálculo del grado de consolidación propuesta por la Axencia de la Legalidade Urbanística

De todo lo anterior se deduce la gran relevancia que tenía el cálculo del grado de consolidación de la edificación, tanto para la delimitación del Suelo en los Núcleos Rurales mediante los Planes Generales o sus modificaciones, como para establecer el régimen transitorio aplicable al Suelo de Núcleo Rural delimitado en los planes no adaptados a la modificación de 2010 de la Ley 9/2002.

Sin embargo y a pesar de su importancia, no existían unos criterios claros para llevar a cabo este cálculo. La Axencia de Protección da Legalidade Urbanística²² propuso en su página web²³, en el apartado de Consultas Urbanísticas, una metodología para "determinar el grado de consolidación de los terrenos incluidos en el ámbito del Núcleo Rural delimitado, para los efectos de aplicar la Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUGA)". Esta metodología planteaba los siguientes pasos:

1) Identificación del núcleo y recogida de datos:

Para el análisis del grado de consolidación del Núcleo Rural, se debía identificar primero el núcleo a analizar en los documentos de la normativa municipal vigente: memoria, planimetría, estudio del medio rural, información, etc. Una vez identificado, se tomaban los datos reflejados en los diferentes documentos de la normativa municipal obteniendo el ámbito delimitado del núcleo, la superficie del núcleo, la superficie mínima de la parcela edificable, el número de edificaciones en el momento de la normativa, etc.

2) Cálculo de la Superficie Neta Edificable del Núcleo Rural.

²¹ Nótese la referencia a que la consolidación también se refiere a la "superficie".

²² La Axencia es un instrumento de colaboración de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia (a la que está adscrita) y de los ayuntamientos para mejorar la calidad de la ordenación urbanística y ponerla al servicio de todos los ciudadanos.

²³ La Axencia mantuvo esta metodología en su página web al menos hasta el 8 de marzo de 2018, momento en que les comunicamos su falta de coherencia con el Reglamento de 2016.

http://www.axenciaurbanistica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=100&Itemid=97&lang=es. Posteriormente fue suprimida de la web.

La metodología proponía realizar una estimación según la cual podía considerarse que el 20% de la superficie total del Núcleo Rural (obtenida de la ficha o de los planos si no existiera tal dato) correspondería a viario, zonas verdes, espacios públicos, dotaciones, o parcelas no edificables por diferentes razones. De modo que se podía considerar el 80% restante como la Superficie Neta Edificable del Núcleo Rural.

3) Estimación del número de parcelas edificables.

El paso siguiente propuesto por la Axencia era hacer una estimación del número de parcelas edificables dividiendo la Superficie Neta Edificable del Núcleo Rural por la superficie de la parcela mínima establecida por la normativa urbanística vigente, obteniéndose como cociente el número estimado de parcelas edificables del núcleo.

4) Cálculo del Grado de Consolidación.

Para obtener el Grado de Consolidación por la edificación se proponía comparar el número de edificaciones en el momento de la redacción de la normativa (obtenido de la propia normativa) con el número máximo estimado de parcelas edificables, de modo que el Grado de Consolidación sería el cociente entre ambos. Dado que la pretensión de este cálculo del Grado de Consolidación estaba referido a la Disposición Transitoria Primera de la LOUGA, si el resultado obtenido era superior al 50%, según el apartado e) de la disposición citada, se le aplicaría el régimen establecido en el artículo 24 para el Núcleo Rural Tradicional. Si no resultaba superior al 50 %, se continuaba el proceso como más adelante se detalla.

5) Continuación del proceso recalculando el Grado de Consolidación con la edificación existente en el SIXPAC.

Para los núcleos en los que el Grado de Consolidación hubiera resultado inferior al 50% de acuerdo con el número de edificaciones identificadas por el planeamiento en el momento de su redacción, se permitía actualizar el número de edificaciones según las existentes en el visor SIXPAC. Para ello, una vez identificado el ámbito del núcleo objeto del análisis en los planos de la normativa municipal, se trasladaría esta delimitación a la ortofoto del SIXPAC, sobre la cual se contabilizarían las edificaciones existentes dentro del ámbito del núcleo. Finalmente, se calculaba nuevamente el cociente entre el número de edificaciones obtenido del SIXPAC y el número máximo estimado de parcelas anteriormente. Si el resultado de este nuevo cálculo era mayor de 0,50, entonces podía interpretarse también que el núcleo estaba consolidado por la edificación en más de un 50% y, por tanto, aplicarle también el régimen establecido en el artículo 24 para el Núcleo Rural Tradicional. Si este recálculo del Grado de Consolidación diese un resultado inferior a 0,5, no se podía considerar consolidado por la edificación y por tanto se le aplicaba el régimen establecido en el artículo 24 para las Áreas de Expansión.

La web incluía sendos ejemplos de estos casos, en el municipio de Porto do Son: el núcleo de Tarrío, que resultaba con un Grado de Consolidación superior al 50% al recalcularlo con las edificaciones existentes según la ortofoto del SIXPAC, y el núcleo de Campanario, que resultaba con un Grado de Consolidación inferior al 50% y por tanto debía considerarse como no consolidado y aplicarle el régimen del artículo 24 para las Áreas de Expansión.

2.8 La Instrucción 4/2011 sobre la metodología de cálculo del grado de consolidación edificatoria en la delimitación del Suelo de Núcleo Rural

En 2011, la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta publicó una Instrucción (Instrucción 4/2011, de 12 de abril) sobre la metodología de cálculo del grado de consolidación edificatoria en la delimitación del Suelo de Núcleo Rural, al amparo de lo dispuesto en la Ley 2/2010; esto es, válida tanto para la delimitación de los Núcleos Rurales por el planeamiento o sus modificaciones como para determinar el régimen urbanístico aplicable a los terrenos incluidos en el ámbito de los Núcleos Rurales delimitados en los Planes Generales anteriores a ésta y no adaptados (diferenciado en función de si el grado de consolidación era inferior o superior al 50%).

La Instrucción reconocía en su introducción la perentoria necesidad de esta metodología, pues “[...] observándose una gran disparidad de criterios, se estima necesario clarificar y unificar el procedimiento de su cálculo”. Es significativo que la propia Instrucción reconociera esta disparidad en la interpretación del concepto del grado de consolidación, después de más de 35 años²⁴ de su aplicación en la práctica urbanística cotidiana española.

En primer lugar, la Instrucción define el Grado de Consolidación como la “relación entre el número de parcelas edificadas y el número de parcelas edificables, expresada en porcentaje, para cada ámbito concreto delimitado de núcleo rural” e introduce algunas precisiones conceptuales necesarias para el cálculo:

Por “parcela edificada” entiende aquellas en la que “existe una edificación destinada al uso previsto en el planeamiento”. Sin embargo, no define -como tampoco lo hacía la Instrucción nº12 de junio de 1979 de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo o muchas Normas Subsidiarias Provinciales aún vigentes (De Santiago, 2021)- el concepto de edificación, remitiendo a la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) sólo para no poder computar como tales las construcciones que no tengan la consideración de edificación de acuerdo con esta Ley.

Por “parcela edificable” entiende las que, no estando destinadas o previstas para viario o dotaciones, reúnan las condiciones mínimas para ser edificadas según el planeamiento, con la previsión de las posibles operaciones de parcelación. Para obtener el número de “parcelas edificables” debe procederse según los ámbitos de cada ordenanza del suelo de Núcleo Rural, aplicando al parcelario existente las operaciones de segregación posibles según lo establecido en la ordenanza (parcela mínima edificable²⁵, frente, etc.).

A partir de estas precisiones se proponen dos métodos de cálculo del Grado de consolidación, que, como se verá, son completamente diferentes de la propuesta anterior de la web de la Axencia de la Legalidade Urbanística:

- a) Método gráfico, que se plantea como el método a usar con carácter general. Consiste en proyectar simuladamente, sobre el parcelario existente en el ámbito

²⁴ Esto si nos remontamos a la formulación del TR de la LS de 1976. Serían 55 años desde la LS de 1956.

²⁵ Si el planeamiento no contemplase un frente mínimo de parcela, se propone tomar 15 m.

del Núcleo Rural correspondiente, las posibilidades de parcelación en función de los parámetros urbanísticos que el planeamiento establezca, obteniéndose las posibles parcelas edificables según los parámetros de ordenación del propio plan. El número de parcelas edificables se obtiene gráficamente y con el número de parcelas edificadas existentes (obtenido de la planimetría u ortofoto) se calcula:

Grado de consolidación (%) = $[\text{n}^\circ \text{ parcelas edificadas} / \text{n}^\circ \text{ parcelas edificables}] \times 100$.

- b) Método numérico o simplificado. Se indica como método alternativo simplificado, pero —a pesar de su carácter aproximado— no se observa inconveniente en su uso generalizado, pues resulta más conservador que el método gráfico. En este método, primero se estima el número de parcelas edificables dividiendo la superficie bruta del ámbito (incluyendo el viario y las dotaciones, medida sobre el terreno o cartografía) entre la superficie de la parcela mínima edificable que el planeamiento establezca.

En este método, a la fórmula para calcular el Grado de consolidación se le añade un Coeficiente corrector de 1,75, que pretende reflejar la incidencia del viario, las dotaciones y las parcelas no edificables (por su forma, tamaño, estructura de la propiedad o disponibilidad de acceso rodado):

Grado de consolidación (%) = $\text{Coeficiente corrector } 1,75 \times [\text{n}^\circ \text{ parcelas edificadas} / \text{n}^\circ \text{ parcelas edificables}] \times 100$.

Se supone que este segundo método simplificado permite un cálculo aproximativo ágil, y puede aplicarse de manera alternativa al gráfico cuando razones justificadas lo hagan conveniente. Este podría ser el caso de municipios con un elevado número de asentamientos cuyas características dificultasen el estudio pormenorizado de la ordenación parcela a parcela o, cuando se carezca de información relativa a la estructura de la propiedad para poder delimitar de forma gráfica con fiabilidad suficiente el número de parcelas edificables que permite la ordenanza de aplicación.

2.9 La regulación vigente de los Núcleos Rurales según la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia y en su reglamento (Decreto 143/2016): concepto, tipos y procedimiento de delimitación

La nueva Ley de Suelo gallega de 10 de febrero de 2016, redactada para adaptarse a las últimas novedades de la legislación básica estatal -en particular al TR de la Ley de Suelo de 2015 —volvió a retocar— si bien ahora sólo ligeramente- el concepto de Núcleo Rural.

2.9.1 Concepto y tipos de Núcleos Rurales

Su definición según el art. 23.1 es muy similar a la hasta entonces vigente del art.13 en su redacción modificada por la Ley 2/2010: "constituyen el Suelo de Núcleo Rural las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales que el planeamiento defina y delimite teniendo en cuenta el número de edificaciones, la

densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología tradicional de su armazón y de las edificaciones existentes en el mismo”.

La novedad principal respecto a la regulación anterior es la supresión del tercer tipo de Núcleo Rural introducido en 2010: el Complejo o Mixto, de forma que sólo perviven los dos primeros, que también se retocan:

- a) El Núcleo Rural Tradicional (art. 23.3.a), definido prácticamente igual que hasta ahora (quitando, eso sí, el término “histórico”) como el “caracterizado como tal en función de sus características morfológicas, de la tipología tradicional de las edificaciones, de la vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la vinculación tradicional del núcleo con el medio físico en el que se ubica”.
- b) y el Núcleo Rural Común (art. 23.3.b), también definido por exclusión como el “constituido por aquellos asentamientos de población reconocibles como Suelo de Núcleo Rural por su trama parcelaria o el carácter tradicional de su viario soporte pero que no presentan las características necesarias para su inclusión en el tipo básico anterior”.

2.9.2 Criterios y procedimiento para la delimitación de los Núcleos Rurales

Respecto a las reglas prácticas para la delimitación de estos dos tipos de núcleos, los NR Rurales Tradicionales se delimitarán (art.23.3.a) atendiendo “a la cercanía de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado y la morfología y tipologías propias de dichos asentamientos y del área geográfica en la que se encuentran (caserío, lugar, aldea, barrio u otro), de modo que el ámbito delimitado presente una consolidación por la edificación de, al menos, el 50 %, de acuerdo con la ordenación propuesta y trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes (caminos, ríos, riachuelos, ribazos y otros)”. Por tanto, se ha mantenido la exigencia del grado de consolidación del 50%, pero se ha eliminado la exigencia anterior de que el perímetro del Núcleo Rural se mantuviera a una distancia máxima de 50 m de las edificaciones tradicionales existentes.

Para los NR Comunes se ha mantenido (art. 23.3.b) idéntica la regla de delimitarlos en función de las previsiones de crecimiento que el Plan General establezca para el Núcleo, exigiéndose un grado de consolidación por la edificación “de acuerdo con la ordenación urbanística que contemple el plan, igual o superior a un tercio de su superficie”²⁶.

Posteriormente, el Reglamento (Decreto 143/2016, de 22 de septiembre) sólo ha añadido en su art.34 sobre la delimitación y tipos básicos de Suelo de Núcleo Rural la idea de que “en la delimitación de los Núcleos Rurales deberán potenciarse y consolidarse las áreas vacantes del interior del núcleo, así como evitar un crecimiento excesivo que no guarde proporción con las necesidades de la población”.

²⁶ Se confirma por tanto también aquí (art. 23.3.b) la referencia del grado de consolidación a la superficie, no al número de parcelas. Véase apartado 4.1 y Nota 46.

El procedimiento de cálculo del grado de consolidación se desarrolla en el art.35 del Reglamento, que recoge exactamente la misma definición del “grado de consolidación” y la misma metodología de la Instrucción 4/2011 antes comentada (con el método gráfico, y el numérico o simplificado), elevando su carácter al de reglamentario.

2.9.3 El régimen urbanístico del Suelo de Núcleo Rural vigente

El régimen actualmente vigente del Suelo de Núcleo Rural queda perfilado por los artículos 24 de la Ley de Suelo 2/2016 y 36 del Reglamento (Decreto 143/2016), que desarrolla el anterior. A continuación, se resumen sus determinaciones más importantes.

En cuanto a los usos, se establece que los terrenos que los PGOU delimiten como Núcleos Rurales de población se destinarán a los usos característicos, complementarios o compatibles con la edificación residencial en el medio rural y con las necesidades de la población residente en los mismos (art. 24.1 de la Ley y 36 del Reglamento). En el art. 25 de la Ley se concreta que el planeamiento urbanístico debe definir los usos y las condiciones de edificación admisibles en los Núcleos Rurales, siendo el uso característico de las edificaciones el residencial y considerándose como complementarios los usos terciarios o productivos, las actividades turísticas y artesanales, los pequeños talleres, invernaderos y equipamientos, así como aquellos otros relacionados con los usos tradicionales del asentamiento rural o que sirvan a las necesidades de la población residente.

El régimen del suelo establece como condición necesaria fundamental para poder autorizar la construcción de nueva planta, la rehabilitación integral o el cambio de uso, la ejecución de la conexión con los servicios urbanísticos existentes a costa del promotor de la actuación (artículo 24.3 de la Ley 2/2016 y 36 del Reglamento), pudiéndose ejecutar simultáneamente las obras de acometida, urbanización y edificación (mediante un proyecto de obras ordinarias, independiente o anexo al de edificación), para lo cual el municipio puede exigir las correspondientes garantías (artículo 24.4 de la Ley). A los efectos previstos para la conexión con las redes de servicio existentes en el núcleo o en sus proximidades, el Suelo de Núcleo Rural tendrá la misma condición urbanística que el Suelo Urbano, sin perjuicio de lo previsto para el supuesto de actuaciones integrales. Los servicios existentes en el núcleo deberán estar dimensionados de acuerdo con lo que establezca la legislación sectorial correspondiente, sin que quepa imputar a los propietarios del suelo obligaciones de desarrollo o de redimensionamiento de los servicios que deban ser asumidos por las entidades titulares o gestoras de las infraestructuras. (art. 36 del Reglamento). De no existir servicios, deberán resolverse por medios individuales con cargo al promotor de la edificación y con el compromiso de conexión cuando se implanten los servicios (artículo 24.5 de la Ley).

En cuanto al acceso, se establece también como condición necesaria para poder edificar en el ámbito de los Núcleos Rurales disponer de acceso rodado de uso público. En el caso en que el planeamiento establezca la consolidación de alineaciones existentes para garantizar el mantenimiento y protección de la trama tradicional o de los muros que delimitan el viario, y esto suponga la imposibilidad de disponer de acceso rodado a alguna parcela, ésta podrá ser edificada siempre que cuente con acceso por vía de uso público pavimentada. (art. 36 del Reglamento). Igualmente, se determina que cuando se pretenda parcelar, construir de nueva planta o sustituir o rehabilitar integralmente las edificaciones existentes, los propietarios deben realizar las cesiones gratuitas que

correspondan para la apertura o regularización del viario preciso (artículo 24.2 de la Ley y 36 del Reglamento).

Por otra parte, este régimen se completa con las prohibiciones que se establecen para los Núcleos Rurales en el art. 26.1 de la Ley, donde se prohíben, entre otras: las edificaciones y usos característicos de las zonas urbanas; "las parcelaciones que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo"; las naves industriales; los movimientos de tierras que supongan una agresión al medio natural o que varíen el paisaje; la apertura de pistas, calles o caminos no previstos por el planeamiento, así como la ampliación de los existentes, etc. También está prohibido el derribo de muros tradicionales en los caminos, y la demolición de las construcciones existentes, salvo que no presenten un especial valor arquitectónico, histórico o etnográfico o que se trate de añadidos o edificaciones auxiliares que desvirtúen las tradicionales.

Además, en los NR tradicionales (art. 26.2), estarán prohibidas en particular las viviendas adosadas, proyectadas en serie de más de 3 con características similares; los nuevos tendidos aéreos y "la ejecución de actuaciones integrales que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo y la destrucción de los valores que justificaron su clasificación como tal".

2.9.4 El régimen de las actuaciones integradas en Suelo de Núcleo Rural

En los art. 24 de la Ley 2/2016 y 37 del Reglamento se desarrolla el régimen de actuaciones integradas en Suelo de Núcleo Rural, según el cual en estos podrán delimitarse "actuaciones de carácter integral, con el objetivo de abrir nuevas vías o cuando se trate de una actuación edificatoria de cierta magnitud, por su entidad superficial o por el número de viviendas, que produzca una modificación significativa de la estructura existente en el núcleo". Los propietarios de los terrenos incluidos en estas áreas tienen las siguientes obligaciones:

- a) Ceder obligatoria y gratuitamente al ayuntamiento el suelo destinado a espacios libres, zonas verdes y equipamientos, y a la administración titular correspondiente, el destinado a viales (artículo 24.6.a de la Ley y 37 del Reglamento);
- b) Costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización previstas en el ámbito de la actuación integrada (artículo 24.6.b de la Ley).
- c) Ceder obligatoria, gratuitamente y libre de cargas al ayuntamiento el suelo correspondiente al 10 % del aprovechamiento urbanístico, salvo en aquellas actuaciones integrales donde el nuevo plan no contemple un incremento de la superficie edificable respecto de las ordenanzas tipo del núcleo (artículo 24.6.c de la Ley).
- d) Garantizar el realojo y retorno de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados en el área de actuación y que constituyan su residencia habitual (introducida por Decreto 92/2019).

2.9.5 Las condiciones de la edificación en los Núcleos Rurales

La regulación de las condiciones de la edificación en los Núcleos Rurales se desarrolla en los art. 24.7 de la Ley 2/2016 y 38 del Reglamento, donde se establece con carácter general que éstas se deben identificar con las características propias del lugar y tratar de consolidar la trama rural existente.

A diferencia de la regulación exhaustiva de las condiciones que se hacía anteriormente (como, por ejemplo, en el art. 29 de la Ley 9/2002, modificado posteriormente mediante la Ley 15/2004²⁷), ahora el art. 24.7 se limita sólo al enunciado de unos principios generales, remitiéndose la ordenación pormenorizada de las condiciones y parámetros de edificación a los PGOU, apoyándose en el análisis del modelo de asentamiento poblacional, sus características y estructura parcelaria.

Entre estos sencillos principios, por ejemplo, se establece que el volumen máximo de la edificación debe ser similar al de las edificaciones tradicionales existentes, salvo cuando resulte imprescindible superarlo por exigencias del uso o actividad a implantar, pero que, en todo caso, deberán adoptarse las medidas correctoras necesarias para garantizar el mínimo impacto visual sobre el paisaje y la mínima alteración del relieve natural del terreno (artículo 27.4.b de la Ley y 38 del Reglamento).

Por último, cabe destacar la obligación de que las características tipológicas, estéticas y constructivas de las edificaciones y sus materiales, colores y acabados sean acordes con las características del paisaje rural y las construcciones tradicionales del asentamiento. Aunque esta obligación ya estaba formulada muy similarmente en la normativa anterior, ahora se da mayor margen de cabida a la arquitectura contemporánea²⁸, mencionándose que esta integración será "sin perjuicio de otras propuestas que se justifiquen por su calidad arquitectónica" (artículo 24.7.a de la Ley) y que "se preservarán los valores tradicionales, encaminando las actuaciones a la rehabilitación, renovación y regeneración, valorando las propuestas arquitectónicas contemporáneas que pongan en valor a arquitectura del núcleo" (art. 38 del Reglamento).

Precisamente se dedica el art. 40 a las edificaciones existentes de carácter tradicional, entendiéndose por tales las anteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975. Estas edificaciones, situadas sobre cualquier categoría de suelo de Núcleo Rural o de Suelo Rústico, pueden ser destinadas a usos residenciales, terciarios o productivos, a actividades turísticas o artesanales y a pequeños talleres y equipamientos. En ellas se permite su rehabilitación y reconstrucción manteniendo las características esenciales del edificio y del lugar; y además, su ampliación con un volumen independiente siempre que sea por causa justificada y no se supere el 50 % del originario.

²⁷ Véase la Nota 16.

²⁸ En la redacción original del art. 29 de la Ley 9/2002 se traslucía, por ejemplo, en relación con los materiales a emplear, una clara intención mimetizadora. En la modificación de 2010 se introdujo la previsión de que "en casos justificados por la calidad arquitectónica de la edificación, podrán emplearse otros materiales que armonicen con los valores naturales, el paisaje rural y las edificaciones tradicionales del entorno". Nótese cómo ahora incluso se valoran especialmente las propuestas arquitectónicas contemporáneas.

2.9.6 Instrumentos específicos para la ordenación pormenorizada de los Núcleos Rurales: los Planes Especiales de Reforma Interior en Suelo de Núcleo Rural

En desarrollo de las previsiones genéricas de los Planes Especiales contenidas en la Ley 2/2016, el Reglamento gallego (Decreto 143/2016) precisa en su artículo 182 el contenido y determinaciones de los Planes Especiales de Reforma Interior en Suelo de Núcleo Rural (PERISNR). Según dicho artículo, en Suelo de Núcleo Rural pueden redactarse PERISNR en los ámbitos que se definan como “áreas de actuación integral” de acuerdo con lo establecido en el propio Reglamento, siempre y cuando se respeten las condiciones y reservas de suelo establecidas, y se garantice la integración de la actuación propuesta con la morfología, los servicios y las características del núcleo.

Estos PERISNR deberán contener las determinaciones y la documentación propias de los Planes Parciales que sean coherentes con sus objetivos y, cuando se desarrollen en Núcleos Rurales Tradicionales, además, las determinaciones necesarias para la conservación y armonización de la propuesta con las edificaciones del núcleo existente.

El procedimiento para la aprobación de estos Planes Especiales se contiene en los artículos 74, 75 y 76 de la Ley 2/2016, y lo ha resumido J. Bugallo Thielen en el gráfico adjunto.

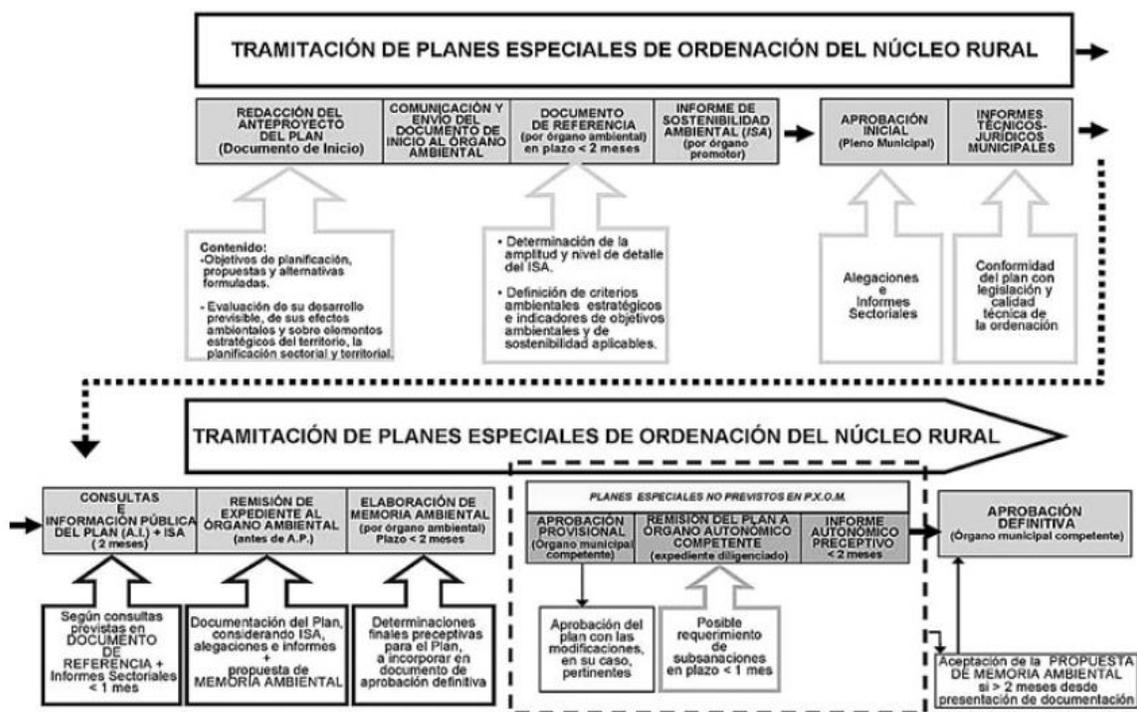


Figura 5. Esquema resumen de la tramitación del planeamiento de desarrollo y de los Planes Especiales de Ordenación del Núcleo Rural en Galicia.

Fuente: Bugallo Thielen, Javier (2012), p. 388.

2.9.7 Otras herramientas: Operaciones de reorganización de la propiedad en Suelo Urbano Consolidado o en Suelo de Núcleo Rural

En los artículos 110 de la Ley 2/2016 y 280 del Reglamento (Decreto 143/2016) se definen algunas otras herramientas útiles para la intervención en los Núcleos Rurales, como son las operaciones de reorganización de la propiedad y normalización de fincas, estableciéndose (art. 280.1) que, "cuando en aplicación de las determinaciones del planeamiento urbanístico, fuera necesario adaptar la configuración física de las parcelas en Suelo Urbano Consolidado o en Suelo de Núcleo Rural, el municipio podrá delimitar zonas de normalización de fincas, sin que ello produzca minoración de los aprovechamientos atribuidos por el plan ni imposición de cesión de aprovechamiento lucrativo a favor del municipio", compensándose las eventuales variaciones en el valor de las fincas en metálico o en la forma en que cada caso se establezca.

Estas operaciones de normalización podrán efectuar las correspondientes operaciones de reorganización de la propiedad precisas a fin de definir, de conformidad con el plan, los nuevos linderos de las parcelas afectadas, incluyendo la supresión o creación de nuevas parcelas dentro del ámbito de la normalización. Dicho ámbito podrá hacerse por manzanas completas, parte de ellas o ámbitos equivalentes, pudiendo afectar a las edificaciones existentes.

La delimitación de zonas de normalización de fincas es competencia del Ayuntamiento, y podrá venir remitida desde el planeamiento que realice la ordenación detallada o efectuarse en el propio Proyecto de normalización de fincas.

2.9.8 Régimen de los municipios sin planeamiento y Delimitaciones del Suelo de Núcleo Rural

La Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2016 contiene el régimen de aplicación a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento.

El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2016 y adaptado a la Ley 9/2002 podrá conservar su vigencia hasta su revisión o adaptación a la misma, conforme a una serie de reglas, que, en lo que se refiere al Suelo de Núcleo Rural y a sus Áreas de Expansión, supone la aplicación íntegra de lo dispuesto en el planeamiento respectivo, salvo en lo referido a las edificaciones tradicionales existentes (donde se aplicarán las previsiones al respecto del artículo 40 que se han resumido más arriba en el epígrafe 2.9.5).

El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad, pero no adaptado a la Ley 9/2002 también podrá conservar su vigencia hasta su revisión o adaptación, y, en particular, al suelo incluido en el ámbito de los Núcleos Rurales, en las delimitaciones de Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural, o en sus áreas de influencia o tolerancia, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo, también salvo en referido a las edificaciones tradicionales existentes.

Finalmente, en los municipios sin planeamiento general, según el apartado 4 de la Disposición Transitoria Primera, se aplicará el régimen de Suelo Rústico establecido en dicha ley, con las siguientes salvedades:

- a) Únicamente podrá edificarse en los terrenos que merezcan la condición de Suelo Urbano consolidado por reunir los requisitos establecidos legalmente (en concreto, en el artículo 17.a).
- b) Las Delimitaciones de Núcleo Rural realizadas anteriormente mantendrán su vigencia pudiendo edificarse de conformidad con lo previsto en las ordenanzas reguladoras de los expedientes de delimitación aprobados o, en su defecto, conforme a lo previsto en las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Provinciales²⁹.

También podrán realizarse nuevas Delimitaciones en estos municipios sin planeamiento general (art. 78), previa aprobación del correspondiente expediente de Delimitación, en el que se acreditará el cumplimiento de los requisitos establecidos para la delimitación del Suelo de Núcleo Rural (artículo 23 de la Ley) y se incluirán las determinaciones siguientes (artículo 55)³⁰:

- a) Delimitación de su perímetro.
- b) En su caso, ubicación reservada para dotaciones y equipamientos, señalando su carácter público o privado.
- c) Trazado de la red viaria pública y señalización de alineaciones.
- d) Regulación detallada de los usos, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como de sus características tipológicas, estéticas y constructivas.
- e) Previsión de las áreas de los núcleos rurales en que se prevea la realización de actuaciones de carácter integral, en cuyo caso habrá de delimitar los correspondientes polígonos y garantizar la integración de la actuación con la morfología, servicios y características del núcleo, sin que la densidad máxima de la actuación integral pueda superar las 25 por hectárea”.

También se establece (art. 55.2) que el planeamiento contendrá las determinaciones de las tipologías edificatorias, parcela mínima y altura máxima de la edificación, cuando remita la ordenación detallada de un Núcleo Rural a un Plan Especial y que, en los supuestos en que se desarrolle una actuación de carácter integral a través de un Plan Especial, este contendrá asimismo la determinación de las reservas de suelo para sistemas locales y para aparcamientos, en la proporción mínima legalmente establecida.

²⁹ Según la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 143/2016, 22 septiembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

³⁰ Que resultan ser exactamente las mismas que deben contener los Planes Generales de para la ordenación detallada de los Núcleos Rurales.

3 ANÁLISIS DE CASOS DE ESTUDIO SEGÚN EL MARCO NORMATIVO VIGENTE

Para ejemplificar la aplicación en la práctica de cada uno de los marcos normativos repasados en el capítulo anterior, a continuación, se presenta el análisis de 17 instrumentos de planeamiento urbanístico municipal en 14 concellos gallegos, abarcando el período comprendido entre 1980 y la actualidad. Dado que el estudio se centra en los aspectos urbanísticos relacionados con la delimitación de los núcleos rurales, la selección pretende recoger ejemplos representativos de cada uno de los períodos normativos, así como de las diferentes figuras de planeamiento: Normas Subsidiarias, Plan Xeral de Ordenación Urbana, Delimitación de Núcleo Rural, Proyecto de Ordenación del Medio Rural, etc.

Con esta idea de ofrecer una cierta representatividad territorial, la selección de casos incluye ejemplos de las 4 provincias y diferentes situaciones geográficas (costa, montaña, llanura, riberas de los grandes ríos, entornos de las principales áreas urbanas, etc.). Desde el punto de vista demográfico, aunque la mayoría responden a las pautas habituales de intenso declive poblacional como consecuencia del éxodo rural a partir de la segunda mitad del siglo XX, se incluyen también algunos casos de municipios estacionarios, e, incluso con dinámicas positivas como consecuencia de los procesos urbanos/metropolitanos o turísticos.

LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA				POBLACIÓN				SISTEMA ASENTAMIENTOS			PLANEAMIENTO	
Concello	Provincia	Comarca	Situación geográfica	Población 1900	Población 1940	Población 2021	Evolución Pob. 1940-2021	% Población en núcleo principal	% Población en aldeas/otros núcleos	% Población en diseminado	Planeamiento	Legislación urbanística de aplicación
O Saviñao	Lugo	Ribeira Sacra Terra de Lemos	3,5	11.182	12.945	3.589	- 67,9	22,4	28,2	49,4	NNSS 1983	Antes Ley 11/1985
Ouro	Lugo	Mariña Occidental	3	5.720	5.522	984	- 82,8	4,6	14,8	80,6	NNSS 1984	Antes Ley 11/1985
Laxe	A Coruña	Costa da Morte Bergantiños	1	3.245	3.550	3.004	- 7,4	57,8	32,8	9,4	NNSS 1983 POXM 2009	Antes Ley 11/1985 Ley 2/2002
Guitiriz	Lugo	Terra Chá	4	10.028	11.909	5.455	- 45,6	35,1	11,2	53,7	NNSS 1985 PXOM 2020	Antes Ley 11/1985 Ley 2/2016
Verea	Ourense	Terras de Celanova	3	3.677	3.917	914	- 75,1	9,5	87,2	3,3	NNSS 1996	Ley 11/1985
Manzaneda	Ourense	Pobra de Trives	5	3.283	3.158	846	- 74,2	17,5	68,1	14,4	PDSU 1981 PORM 2003	Antes Ley 11/1985 Ley 1/1997
Rairiz de Veiga	Ourense	Limia	4	4.084	4.371	1.223	- 70,1	14,9	76,0	9,2	PXOM 2010	Ley 2/2002
Teo	A Coruña	Santiago de Compostela	2	7.036	8.930	18.778	166,9	10,6	84,5	4,9	PXOM 2010	Ley 2/2010 e Instrucción 4/2011
Porqueira	Ourense	Limia	4	3.058	3.127	827	- 73,0	16,6	65,8	17,7	DNR 2017	Ley 2/2010 e Instrucción 4/2011
Cerdedo	Pontevedra	Tabeirós-Tierra de Montes Pontevedra	3,2					6,3	67,4	26,2	PXOM 2014	Ley 2/2010 e Instrucción 4/2011
Baiona	Pontevedra	Vigo Val Miñor	1,2	4.423	6.075	12.286	177,8	22,9	71,9	5,2	NNSS PXOM 2014	Antes Ley 11/1985 Ley 2/2010 e Instrucción 4/2011
Folgo do Caurel	Lugo	Quiroga	3	6.143	5.841	989	- 83,9	17,2	64,4	18,4	PXOM 2021	Ley 2/2016
Monfero	A Coruña	Eume	3,5	5.715	6.822	1.908	- 66,6	5,8	23,6	70,5	PXOM en curso	Ley 2/2016

Figura 6. Clave situación: 1: Costa; 2: Área Urbana; 3: Zona montañosa; 4: Llanura; 5: Ribera de grandes ríos. Nota: No hay datos de población para el municipio de Cerdedo-Cotabade, por la fusión de ambos en 2016. Fuentes: Población: Instituto Nacional de Estadística (INE). Sistema de Asentamientos: Elaboración propia a partir de Nomenclátor (INE). Planeamiento: SIOTUGA.

Finalmente, y, aunque -dadas las limitaciones de este texto- esta cuestión no es objeto de análisis específico, también se han intentado ilustrar diferentes sistemas de asentamiento (Fariña, 1980), incluyendo ejemplos donde predomina un núcleo principal (como Laxe, o, en menor medida, Guitiriz), otros donde la población se reparte mayoritariamente en aldeas u otros núcleos secundarios dispersos (Verea, Teo, Rairiz de Veiga, etc.) y, por último, los de predominio de los asentamientos en diseminado (Ouro, Monfero).

3.1 Marco normativo anterior a la Ley 11/1985

3.1.1 O Saviñao: el Suelo de Protección del Carácter Rural en las NNSS de 1983.

La propuesta más relevante de las NNSS de O Saviñao de 1983 es que, además de las tradicionales clases del Suelo Urbano, definido de forma convencional, y Suelo No Urbanizable, entendido con carácter residual, plantean una nueva: el "Suelo de Protección del Carácter Rural". En realidad, aunque no se explica claramente o hay una cierta contradicción en lo que se dice³¹, no se trataría tanto de una tercera clase *sensu stricto* —lo cual iría contra la legislación de suelo entonces vigente, excediendo las competencias de un simple instrumento de planeamiento—, sino de una categoría dentro del propio Suelo No Urbanizable, con su propio régimen normativo diferenciado. En el artículo 1.4.3 de Normas Urbanísticas se define diciendo que "constituyen "Suelo de Protección del Carácter Rural" aquellas áreas así calificadas en los planos de ordenación, y que afectan al entorno de parroquias y aldeas".

Dado que en el territorio de las parroquias del Concello coexisten agrupamientos de pequeños núcleos o aldeas y las viviendas más diseminadas, la primera cuestión clave es la diferenciación entre ambos tipos de asentamientos. Si bien en las NNSS de 1983 no se realiza esta distinción de forma expresa, sí se aplica en la práctica, pues en los planos sólo aparecen delimitadas como aldeas determinadas agrupaciones, mientras que otras se representan como meros diseminados de viviendas aisladas. Esta distinción puede inferirse del concepto de núcleo de población que aparece en el apartado 4.4.4 de las Normas Urbanísticas, según el cual "se considerará núcleo de población; todo conjunto de edificios que reúnan las siguientes características: que el número de viviendas sea superior a 10 en una superficie de menos de 5 ha; que la distancia entre edificios destinados a vivienda sea inferior a 50 m. en conjuntos de más de 10 viviendas".

Las NNSS contienen una serie de planos a escala 1/10.000 donde detallan el tratamiento específico de los núcleos rurales. En ellos puede verse lo que en la Memoria Justificativa se llama el "ámbito territorial" de las parroquias, con objeto de autorizar en el mismo la implantación de nuevas viviendas, de acuerdo con las determinaciones de las Normas Urbanísticas, y respetando la tipología edificatoria al uso. En estos ámbitos, "y dado el escaso dinamismo de estos núcleos, su pequeña entidad, sus variedades tipológicas de asentamientos, su condición completamente rural y la carencia de servicios urbanos, se han calificado como Suelo de Protección del Carácter Rural, con las

³¹ El enunciado del artículo 1.4 de las Normas Urbanísticas sobre la clasificación del suelo da a entender que se trata de una clase nueva: "A efectos de aplicación de las presentes Normas Urbanísticas, el suelo del término municipal queda clasificado en: Suelo Urbano, Suelo de Protección del Carácter Rural y Suelo No Urbanizable". En el artículo 4 también se hace referencia al Suelo Urbano, Suelo de Protección del Carácter Rural y Suelo No Urbanizable.

determinaciones que para este suelo se establecen en las Normas Urbanísticas" (Memoria Justificativa apartado 4.3, p.146).

En el plano adjunto (Figura 7) puede verse el Suelo No Urbanizable –rayado- y las zonas calificadas como Suelo de Protección del Carácter Rural–en blanco-, que incluyen la división en parroquias. Dentro de cada parroquia, aparecen además unos círculos que son los que delimitan las aldeas, diferenciando así dos regímenes con diferentes condiciones de ordenación dentro del Suelo de Protección del Carácter Rural: el Ámbito territorial de la parroquia, que sería el que simplemente aparece en blanco, y el Ámbito de la aldea, que sería exclusivamente el que queda dentro de los círculos.

a) Ámbito de aldea:

Este ámbito se refiere al "suelo consolidado y no consolidado por la edificación, y cuyo perímetro sea tal que ningún punto del mismo se encuentre a una distancia de la última edificación superior a 1/5 de la dimensión mayor de la aldea". Se permite en él cualquier edificación para uso de vivienda y equipamiento que responda a las tipologías edificatorias y a los valores estéticos del entorno, sin marcar condiciones volumétricas o de edificabilidad específicas. Las nuevas edificaciones deben justificar que no generan peligro de formación de un nuevo núcleo de población, tal y como se define en el apartado 4.4.4 ya mencionado.

b) Ámbito territorial de la parroquia:

Se refiere al resto del Suelo de Protección del Carácter Rural que queda fuera de los círculos marcados en los planos para las aldeas. Corresponde a las unidades definidas por criterios físicos (caminos, vaguadas, sendas) que recogen a todas las aldeas asociadas a la parroquia. Cada uno de estos dos ámbitos del Suelo de Protección del Carácter Rural tiene unas condiciones de ordenación diferenciadas que se desarrollan en el apartado 4.3 de las Normas Urbanísticas.

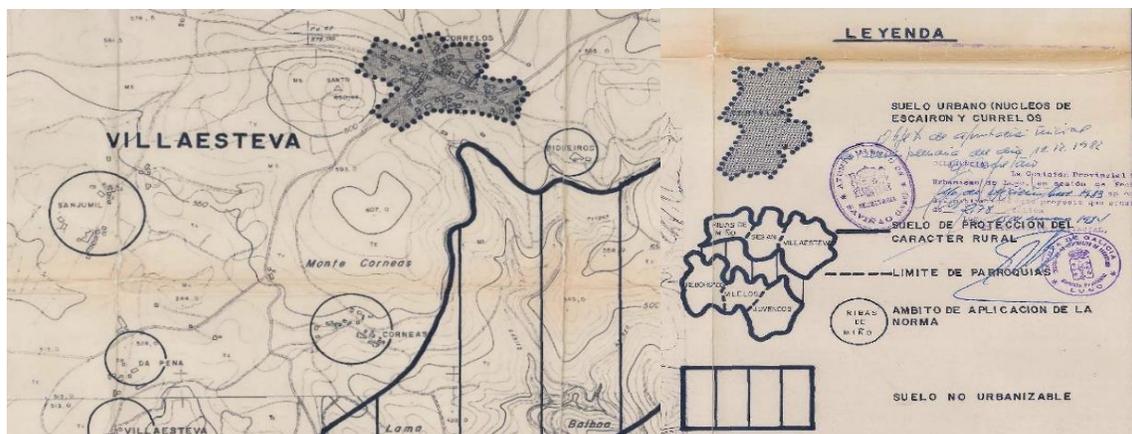


Figura 7. Ordenación del Suelo en el entorno del núcleo de Currelos: Suelo Urbano (gris), y Suelo de Protección de Carácter Rural diferenciando Ámbito de aldea (círculos) y Ámbito territorial de la parroquia; Suelo No Urbanizable (rayado).

Fuente: NNSS de O Saviñao de 1983. SIOTUGA.

3.1.2 Ourol: la idea del Suelo Urbano Disperso en las NNSS de 1984

De acuerdo con el marco legal entonces vigente, las NNSS de Ourol de 1984 realizan la delimitación de Suelo Urbano siguiendo los criterios fijados en el artículo 78 del TR de la LS de 1976 y el artículo 21 del Reglamento de Planeamiento de 1978, aplicados -eso sí- con bastante flexibilidad, lo que se justifica diciendo que esta “adopción de un criterio flexible de delimitación permite, a través de la consolidación de los núcleos existentes, su reequipamiento”³².

Esta flexibilización se traduce en la propuesta de dos tipos de Suelo Urbano:

- a) “Suelo Urbano en su sentido más estricto”, que incluiría el suelo “dotado de los servicios fundamentales y consolidado por la edificación en sus dos terceras partes, adoptándose el criterio de consolidación por áreas homogéneas”.
- b) “Suelo Urbano disperso”, definido como “el que dispone de los servicios fundamentales, en la mayor parte de los casos individualizados y autónomos”.

Contradiendo (o cuando menos forzando su interpretación) los requisitos legales para la clasificación del suelo como urbano entonces vigentes, esta idea del “Suelo Urbano Disperso” permite incluir dentro del mismo a terrenos que no cumplen los requisitos básicos de dotación suficiente de servicios urbanísticos, sino que los resuelven de manera individualizada, lo que las NNSS justifican en nombre la idiosincrasia del sistema de asentamientos disperso gallego: “Estos núcleos rurales de entidades de población deben entenderse como elementos urbanos, ya que poseen servicios obtenidos con recursos y soluciones propias, pero que cumplen perfectamente su cometido y sirven a la comunidad, sin producir trastornos graves ambientales, trastornos que, por el contrario, vienen como resultado de la formación de otros núcleos con tipología más urbana y concentración poblacional”. (Memoria Capítulo II Criterios de Ordenación pp. 19-20).

En la práctica, al primer tipo de Suelo Urbano se le hace corresponder en las ordenanzas con la categoría de Suelo Urbano Edificación Residencial de Baja Densidad (Z7) y al Suelo Urbano Disperso con el Suelo Urbano de Entidades Rurales de Población (Z4), que se analiza más adelante.

El Reglamento de Planeamiento de 1978 exigía en su artículo 92 a las Normas Subsidiarias de Planeamiento que incluyeran entre sus determinaciones la definición del concepto de núcleo de población a los efectos de emplearlo según lo dispuesto en los artículos 81 y 86 de la Ley del Suelo, en particular, de cara a poder autorizar la implantación de viviendas unifamiliares aisladas en Suelo No Urbanizable “en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un [nuevo] núcleo de población”. En el caso de Ourol el uso de este concepto es más amplio, aplicándose a los núcleos existentes y tiene otras implicaciones, como se verá más adelante.

Las NNSS de Ourol dedican una especial atención a esta cuestión, que reconocen compleja y explican detalladamente la metodología seguida en la Memoria en el apartado

³² Como si el fin justificase los medios y pudiese aceptarse contravenir o flexibilizar los criterios legales en aras de un fin supuestamente loable.

Textualmente se dice que: “[...] dadas las específicas características del territorio gallego, se ha hecho una interpretación flexible de la Ley; manteniendo el espíritu de ésta, pero haciendo posible su aplicación a los diversos suelos a los que va dirigida”.

3.5.5.7. Para acometer la definición, plantean basarse “en un criterio pseudo-matemático obteniendo datos de edificación y superficie de todas las entidades de población rural y semi-rural existentes en el municipio y grafiadas en los planos de ordenación a escala 1:10.000, elaborando dichos datos, hasta obtener una definición objetiva de dicho concepto”. Tras realizar un análisis detallado, que se recoge en un cuadro donde se resumen los principales parámetros de las entidades existentes en cada parroquia³³ se enuncian que tiene lugar la formación de un nuevo Núcleo cuando se producen simultáneamente las siguientes 3 circunstancias: “1. Existencia de siete (7) edificaciones destinadas a vivienda. 2. Que ese desarrollo alcance una densidad de al menos seis (6) viviendas por hectárea. 3. Que la separación entre dos cualesquiera edificaciones contiguas del conjunto no sea superior a cien (100) metros”.

Además del concepto de “Núcleo”, al que quedaban obligadas las NNSS según la legislación, también se define un nuevo concepto, que es el de “Entorno del Núcleo”, estableciendo una ordenanza diferenciada para cada caso. Para ello, las NNSS analizan la estructura parcelaria del municipio y hallan las distancias entre los núcleos existentes, obteniendo la media general entre todas ellas, corregida en función del peculiar tipo de asentamiento poblacional que presenta el municipio. De ello deducen que este concepto “abarca los 100 metros de distancia desde el borde del mismo”, de manera que lo enuncian del modo siguiente: “Entendemos por Entorno del Núcleo, todos aquellos predios completos situados en las proximidades de un núcleo, de forma que al menos una parte de dichas parcelas esté situada a menos de 100 metros del perímetro exterior del Núcleo delimitado en los correspondientes planos”.

³³ Con datos del número de entidades, número de edificaciones, relación de edificios por entidad, superficie de suelo considerada por entidad, y número de edificaciones por Ha ocupada.

Como puede verse en las imágenes adjuntas (Figura 8), correspondientes a la parroquia de Bravos, en los planos se representan los núcleos, correspondiendo al suelo delimitado como "Suelo Urbano de Entidades Rurales de Población (Z4)", pero no las áreas del "Entorno del Núcleo".

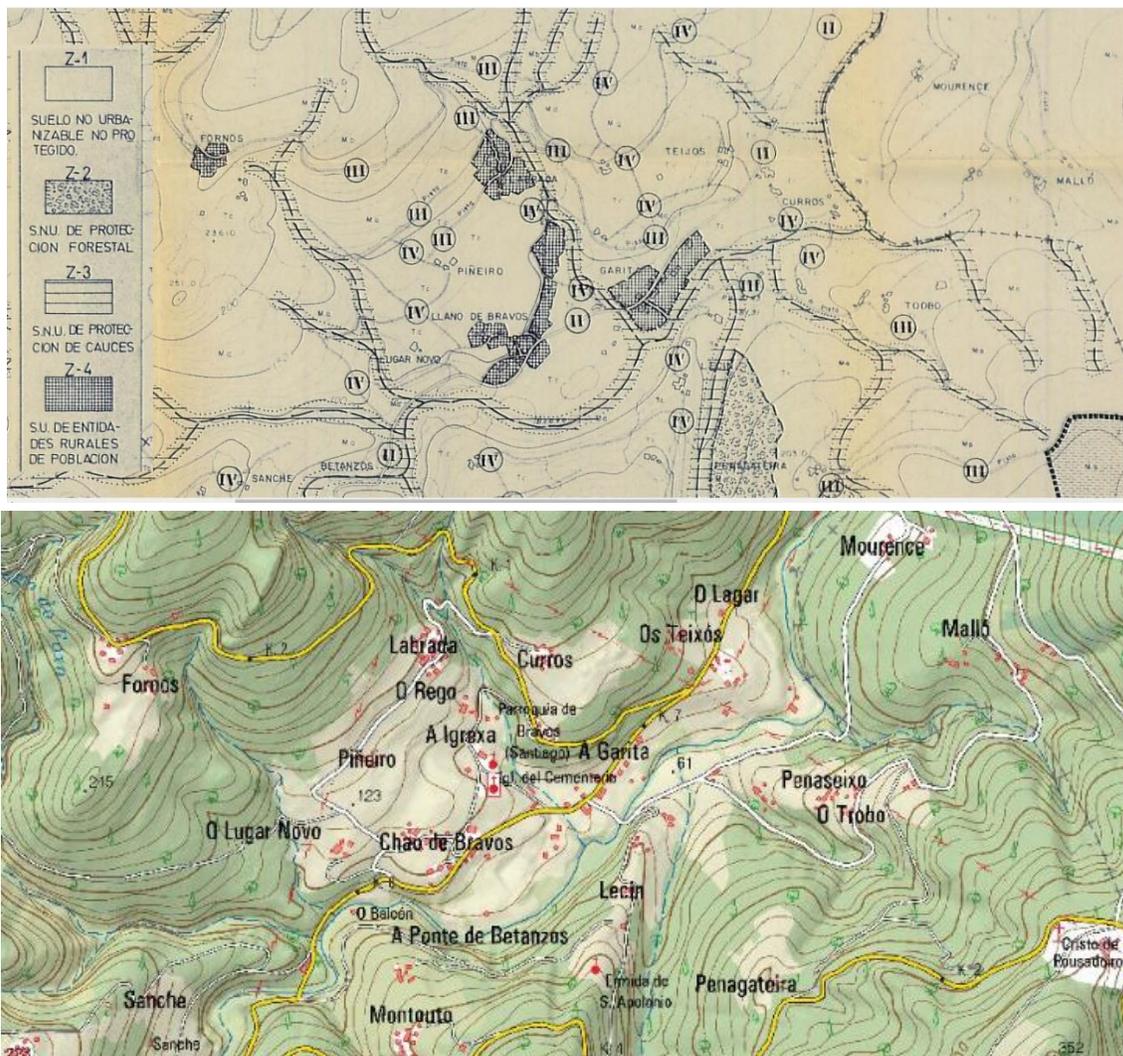


Figura 8. Plano de detalle de la clasificación del suelo en la parroquia de Bravos.

Fuente: Normas Subsidiarias de Planeamiento de Oourol. Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia. SIOTUGA.

3.1.3 Guitiriz: Suelo Urbano con ordenanza de Núcleo Rural y Suelo No Urbanizable de Aldeas Rurales en las NNSS de 1985

A pesar de la importancia de los núcleos rurales en el sistema de asentamientos del concello de Guitiriz, la atención que recibían en las primeras NNSS que tuvo el municipio (aprobadas en 1985 y, por tanto, anteriores a la entrada en vigor de la Ley 11/1985) era muy deficiente, pues -entre otras cosas- no existía ni siquiera una cartografía de escala adecuada que permitiera su análisis y ordenación de manera precisa.

En la Memoria se señala que "el área rural del término municipal contiene dos partes diferenciadas de tratamiento urbanístico desigual" (p. 87):

El Suelo Urbano con ordenanza de Núcleo Rural (NR, art. 4.10.1) se define como el "Suelo Urbano ocupado por Núcleos Rurales, es decir, asentamientos de población superiores a 50 habitantes y constituidos por áreas consolidadas por la edificación al menos en sus 2/3 partes y formados por terrenos agrícolas con uso dominante el de vivienda familiar, edificaciones agrícolas y dotaciones propias de la vida del núcleo, disponiendo al menos de acceso rodado, energía eléctrica y abastecimiento de agua y saneamiento en condiciones sanitarias adecuadas". Y "El espacio exterior a los Núcleos Rurales se concibe como Suelo Urbanizable al amparo de las disposiciones de la normativa vigente" (Memoria, p .87).

Por su parte, las entidades de población de tamaño demográfico inferior a 50 habitantes "se conciben como Suelo No Urbanizable de Aldeas Rurales regulado mediante determinaciones específicas". Las condiciones de ordenación eran similares a las del Suelo Urbano, exigiéndose también (art. 6.19) para que una parcela de Suelo No Urbanizable pudiera ser edificada que se pudieran garantizar los servicios de acceso viario, abastecimiento de agua (mediante red, pozo o traída), suministro de electricidad y evacuación de aguas residuales (mediante conexión a la red de alcantarillado o fosa séptica).

Sin embargo "La delimitación de los núcleos y aldeas no es posible por carecer de cartografía adecuada, lo que no excluye una delimitación literaria sustitutiva de la gráfica en tanto no se lleve a cabo el Preceptivo Proyecto de Delimitación" (Memoria, pp.87-88), de manera que no existía una delimitación gráfica mediante planos de esos Suelos No Urbanizables de Aldeas Rurales, sino que las NNSS se limitaban a recoger en la Memoria un listado de las entidades menores de 50 habitantes-reproduciendo el Nomenclátor-, a las que se aplicaba ese régimen.

Por su parte, también era posible la construcción de viviendas unifamiliares en Suelo No Urbanizable Normal siempre y cuando no se formase núcleo de población y se cumplieran unas determinadas condiciones, como una parcela mínima de 1.000 m².

3.2 Marco normativo de la Ley 11/1985

3.2.1 Laxe: la delimitación estricta del Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural en las NNSS de 1987

Antes del actualmente vigente PXOM de 2009, el concello de Laxe tuvo unas NNSS, aprobadas en el año 1987. Según los criterios sostenidos por la Comisión Provincial de Urbanismo y de la Ley 11/1985, los núcleos rurales existentes en un municipio podían

clasificarse —dependiendo de sus condiciones— bien como Suelo Urbano o como No Urbanizable, debiéndose establecer en este segundo supuesto, las condiciones para su paso a la clase de Suelo Urbano.

De acuerdo con ello, las NNSS de Laxe de 1987 comenzaron por realizar un análisis de los núcleos existentes en el término municipal, delimitándolos sobre fotografía aérea y trasladando posteriormente la delimitación a los planos 1:10.000 de clasificación del suelo. Se consideraron los siguientes criterios (Memoria de las NNSS, p. 3 y p. 6):

- a) Identificación dentro de los núcleos de los elementos que podrían dar lugar a una relación urbana, mediante la presencia de edificios (iglesias, cementerios, escuelas, u otros tipos de edificación de uso no privado) o espacios públicos de relación social (plazas, campos de feria, espacios deportivos). También se analizó la existencia de servicios públicos, municipales o comunales que dieran servicio al núcleo (abastecimiento de agua, saneamiento, centros de transformación de energía, teléfono, alumbrado público, etc.).
- b) Análisis de las características morfotipológicas de los núcleos identificados: dimensión del núcleo (nº de viviendas, nº de habitantes y nº de edificaciones de otros usos), tipologías residenciales (identificando si había agrupaciones y/o alineaciones de viviendas adosadas entre sí que pudieran constituir calles o espacios vinculados a su acceso), formas y tamaños de la parcelación.
- c) Análisis del grado de consolidación y de la dotación de servicios urbanísticos.
- d) Relación con el entorno: características topográficas y relación inmediata con el suelo adyacente (agrícola, forestal, litoral, etc.).

Del análisis de los diferentes núcleos existentes, se concluía (Memoria, p.4) que, si bien algunos núcleos presentaban ciertos rasgos que se podrían encuadrar como urbanos, como por ejemplo la existencia de algunas edificaciones adosadas o de pequeños equipamientos, la carencia casi generalizada de servicios urbanísticos³⁴, o la escasa entidad de las agrupaciones edificatorias, indujo a clasificar los distintos núcleos como Suelo No Urbanizable. Esta decisión se reforzaba con el argumento de la “falta de recursos económicos municipales, la inexistencia de un programa de actuación inmediato sobre los núcleos y su escaso dinamismo”.

Así pues, todos los núcleos rurales existentes en el municipio, “caracterizados por ser agrupaciones de un reducido número de viviendas y dependencias destinadas a labores agrícolas o forestales, que en muchos casos forman las unidades familiares de explotación”, se encuadraron finalmente dentro de la categoría de Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural

³⁴ En aquellos momentos, aunque existían vías asfaltadas, traídas de agua comunales y electrificación en una gran mayoría de los núcleos existía una ausencia generalizada de redes de saneamiento, que generalmente se resolvía mediante el vertido de los efluentes directamente al exterior (arroyos, etc.).

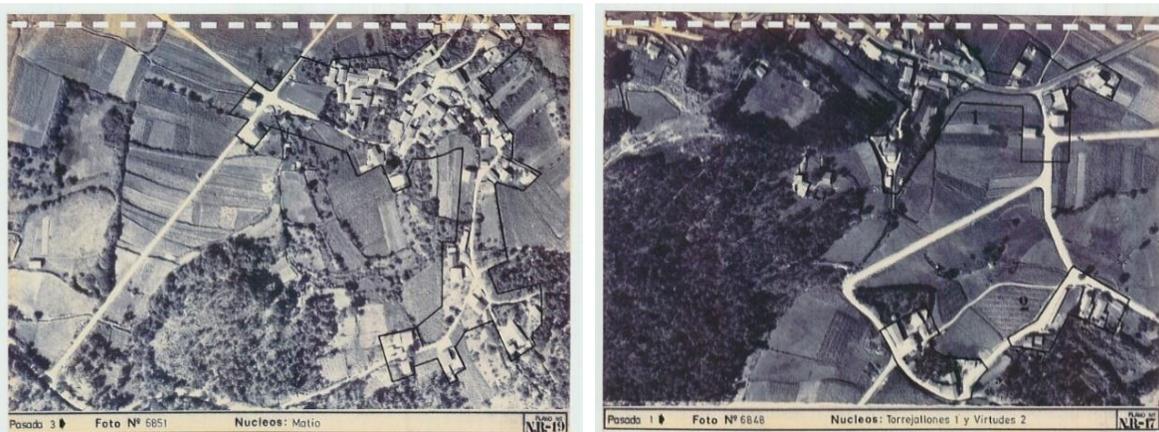


Figura 9. Delimitación de los Núcleos Rurales de Matio, Torrejallones (A Torre, marcado como 1) y Virtudes (marcado como 2) en las NNSS de Laxe.

Fuente: NNSS de Laxe de 1987. SIOTUGA.

El trazado de la delimitación precisa se realizaba de forma bastante estricta, ajustándose al perímetro claramente consolidado por la edificación y "siempre que ha sido posible, siguiendo los lindes, caminos y accidentes topográficos más característicos, para su más fácil identificación" (Memoria, p.6).

En las imágenes de la Figura 9 se observan las delimitaciones de los núcleos de Matio, Torrejallones (A Torre, marcado como 1), Virtudes (marcado como 2) y en las NNSS, que pueden compararse con las realizadas posteriormente por el Plan Xeral actualmente vigente.

Para el otorgamiento de licencia en estos Núcleos Rurales, además del cumplimiento de determinadas condiciones de ordenación (dimensión de parcela, separaciones o linderos y caminos, y características de la edificación), las NNSS establecían que la parcela debía satisfacer la condición de solar, contando con los servicios urbanísticos básicos requeridos por la normativa. No obstante, cuando se tratase de vivienda unifamiliar aislada, sería suficiente la existencia de acceso rodado a la parcela (bien mediante viario público o por conexión de una vía privada con esa vía pública) y suministro de energía eléctrica y en cuanto al de agua, se podía autorizar bien a partir de traídas comunales o de pozos privados. Finalmente, la obligación de resolver el saneamiento se podía resolver con la construcción de una fosa séptica o un sistema análogo que resolviera el vertido de forma técnicamente aceptable.

En cuanto al riesgo de formación de nuevos núcleos de población, se suponía que no afectaba al Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural. Es más, en las NNSS se establecía que, en los Núcleos Rurales delimitados y en el ámbito de 50 m definidos perimetralmente con una figura homotética de la delimitación anterior no existía problema alguno de edificación.

3.2.2 Verea: el uso del Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural con una visión expansionista en las NNSS de 1996

De acuerdo con lo establecido en la Ley 11/1985 —que era la norma vigente en el momento en que se redactó el planeamiento de Verea—, lo primero que hacen las NNSS de 1996 de este municipio es definir el concepto de Núcleo de Población (art. 15.1.1).

Del análisis sobre la estructura territorial efectuada en la información urbanística, se desprende que el sistema de asentamientos del concello de Verea no está constituido por edificaciones estrictamente dispersas por el territorio sin ninguna forma de agrupación, sino por asentamientos bien diferenciados, que forman pequeños núcleos de más de 10 viviendas donde es posible reconocer los núcleos originarios en torno a los cuales se fueron produciendo los desarrollos posteriores.

En base a estas características y con objeto de definir el concepto de núcleo de población en el municipio de Verea, se analizaron los parámetros relativos a las distancias entre edificaciones y al número de viviendas de cada asentamiento, a partir de los cuales en el art. 15.1.1 de las NNSS se define “núcleo de población a toda agrupación constituida por 10 o más viviendas, siempre que las distancias entre edificaciones contiguas no superen los 100 m., y se den relaciones propias de la vida comunitaria, constituyendo un asentamiento de población singularizado por un topónimo diferenciado en los censos y padrones oficiales, e identificado por la práctica administrativa local”.

De acuerdo con las determinaciones de las Normas Subsidiarias Provinciales de 1991 en sus artículos 8, 9 y 10 y las características propias del municipio, en el concello de Verea se reconoce (art. 15.1.2) como núcleo urbano solamente la capital del municipio —Carballo— por tener un tamaño poblacional superior a 500 habitantes y una densidad edificatoria mayor de 15 viv/ha, y concentrar las actividades vinculadas a los sectores secundario y terciario, así como los pequeños equipamientos comunitarios del Concello (Casa Consistorial, Centro de Salud, farmacia), además de los propios de una simple parroquia (iglesia, plaza, cementerio).

Los restantes núcleos, de un tamaño de población inferior, se reconocen como núcleos rurales tradicionales.

Partiendo de esta distinción de los asentamientos, se aborda a continuación la clasificación del suelo que les corresponde (art. 15.1.3), de manera que los terrenos comprendidos dentro de los perímetros de los núcleos de población se clasifican bien como "Suelo Urbano" o bien como "Suelo No Urbanizable", atendiendo al grado consolidación de la edificación y la disponibilidad de servicios urbanísticos.

De acuerdo con las NSP y las determinaciones de la Ley 11/1985 vigente en aquel momento, se clasifican como Suelo Urbano los terrenos comprendidos dentro del perímetro del núcleo urbano de Verea y como "Suelo No Urbanizable de Núcleo Rural" los terrenos comprendidos dentro de los perímetros de los distintos núcleos rurales.

Teniendo en cuenta los criterios mencionados antes para la consideración de las entidades de población existentes en el Concello de Verea como núcleos de población (art. 15.1.1), la delimitación de los Núcleos Rurales en Suelo No Urbanizable se basa “en el trazado de la línea envolvente de las parcelas edificadas asociadas a caminos o viales”. De este modo, se dice que “la ordenación propuesta permite acoger nuevas edificaciones

dentro de los perímetros delimitados manteniendo su carácter rural tradicional”, regulándose las condiciones de la edificación mediante una ordenanza con dos grados:

- a) Grado 1: “Zona con edificaciones próximas”. Corresponde a las agrupaciones de viviendas originarias, con unas características de edificación de vivienda unifamiliar adosada, sobre una trama parcelaria menuda y perfectamente diferenciada.
- b) Grado 2: “Zona de complementamiento [sic] del núcleo”. Se supone que corresponde a la extensión o prolongación de las zonas anteriores, y se caracteriza por una tipología edificatoria de unifamiliares aisladas, para “englobar las edificaciones más recientes y que se esparcen a lo largo de los viales, persiguiendo con este criterio compactar los núcleos existentes” y dar cabida a las nuevas necesidades que puedan surgir “de acuerdo con la dinámica demográfica de los núcleos, donde cada vez es mayor el número de viviendas vacías, y servicios que no cubren la totalidad del núcleo”.

En la imagen inferior (Figura 10) se presenta la delimitación del Núcleo Rural en Suelo No Urbanizable de Casares, donde se aprecia también el uso de los dos grados de la ordenanza: la zona con Grado 1, a la izquierda, y con Grado 2, a la derecha.

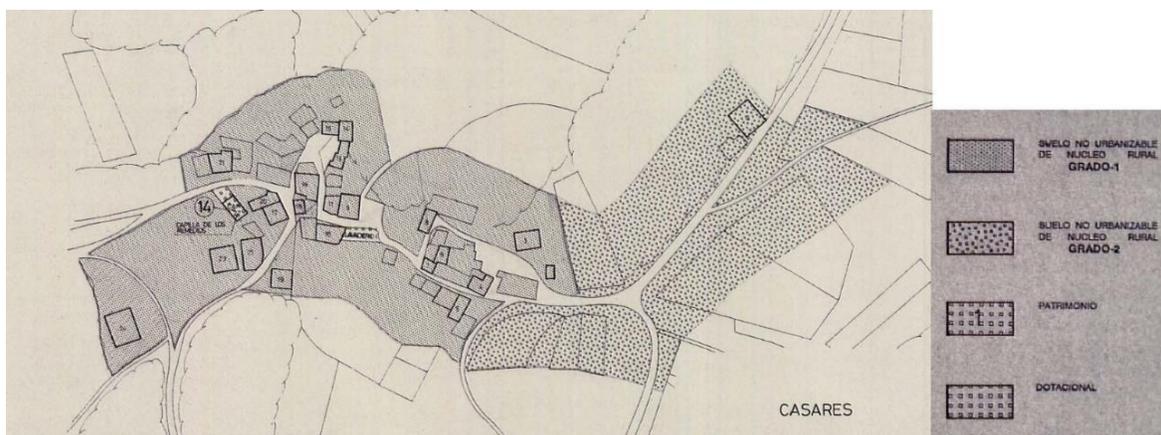


Figura 10. Delimitación y calificación del suelo en el Núcleo rural en Suelo No Urbanizable de Casares.
Fuente: NNSS del Concello de Vereá. Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia, SIOTUGA.

Por su parte, el suelo del entorno de los núcleos se clasifica, según convenga, como SNU común o protegido, en las categorías de SNU de protección de cauces y riberas, SNU de protección agrícola o SNU de protección del entorno de los núcleos de población, incluyendo esta última categoría normas para preservar el entorno de los núcleos contra actividades extractivas y construcciones agrícolas molestas (granjas) así como para mantener unas mínimas condiciones estéticas y ambientales.

Además de en el interior de los Núcleos Rurales expresamente delimitados en el Suelo No Urbanizable, en esta clase de suelo se permite con carácter general la edificación de viviendas unifamiliares aisladas siempre y cuando no exista peligro de formación de núcleo de población, lo que se considera que ocurre —y por tanto no se permite la construcción— “cuando en un radio de 100 m, medidos desde cualquier punto

de la finca, existan o tengan licencia concedida 5 o más viviendas o edificaciones de utilidad pública”, exceptuándose la franja de 100 m alrededor de los Núcleos Rurales delimitados, donde se supone que no existe este peligro de formación de núcleo.

Finalmente, se establecían también unas reglas especiales para la corona o franja de 100 m alrededor de los Núcleos Rurales, donde se supone que no hay peligro de formación de núcleo de población y por tanto no son de aplicación las distancias que lo previenen. En esta franja de 100 m perimetral a los núcleos delimitados, también se exime de la vinculación a explotación agrícola al tiempo que se relaja la exigencia de una superficie superior a Unidad Mínima de Cultivo, pudiéndose acreditar mediante la adscripción de varias propiedades y siempre que la parcela en que se sitúe la edificación posea una superficie mínima de 1.000 m². También en este caso se permiten unas condiciones de edificabilidad (0,30 m²/m²) y ocupación más generosa (20%) que en el Suelo No Urbanizable en general.

En definitiva, se anticipan en cierta medida el planteamiento de las Áreas de Expansión de los núcleos rurales de la Ley 9/2002.

3.3 Marco normativo de la Ley 1/1997

3.3.1 Manzaneda: un ejemplo de la figura del Proyecto de Ordenación del Medio Rural (POMR) de 2003

La Ley 1/1997 del Suelo de Galicia introdujo en sus artículos 18, 19 y 20 una nueva figura de planeamiento urbanístico para los pequeños municipios: los Proyectos de Ordenación del Medio Rural (POMR)³⁵, concebidos como un instrumento de planeamiento alternativo al Plan General, aplicable en municipios de baja complejidad urbanística, para que todos los Ayuntamientos contasen con un instrumento elemental que estableciera las determinaciones básicas de la ordenación urbanística, incluyendo medidas de protección del territorio y el paisaje, haciendo posible la actividad edificatoria dentro de los núcleos de población, y mejorando- en su caso- las condiciones de éstos a través de otra nueva figura: los Planes Especiales de Mejora del Núcleo o del Medio Rural.

De acuerdo con esta idea, en 2003 se aprobó definitivamente el POMR del concello de Manzaneda, sustituyendo a un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) anterior. Las principales novedades de la figura del POMR respecto de la del PDSU son las siguientes:

El POMR permite la clasificación y delimitación tanto de Suelo Urbano como de los Núcleos Rurales, realizando también una ordenación pormenorizada de estas 2 clases de suelo mediante la indicación de distintas zonas de ordenanza (Suelo Urbano Casco Histórico, Suelo Urbano Residencial Mixta/Aislada o Apareada -sic-, Suelo Urbano Industrial, Suelo Urbano Protección de Cauces y Suelo Urbano Zona Verde/Sistema Local y Suelo de Núcleo Rural Tradicional), cada una de las cuales tiene sus respectivas condiciones para la edificación desarrolladas en las Normas Urbanísticas.³⁶ En los planos del Suelo Urbano también se ofrecen los trazados viarios y las alineaciones.

³⁵ A pesar de su indudable interés, esta figura ya no fue recogida por la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que derogó la Ley 1/1997.

³⁶ Aunque el PDSU también podía incluir Ordenanzas, estas son mucho más completas.

El Suelo Rústico que, en la figura del PDSU, sólo tenía carácter residual y donde no se podían diferenciar áreas especialmente protegidas ni normas de ordenación diferenciadas recibe un tratamiento bastante pormenorizado: se delimitan dos tipos de áreas especialmente protegidas con normas diferenciadas, correspondientes a las categorías de SRPEN (Suelo Rústico de Protección de Espacios Naturales) Grado 1 y SRPEN Grado 2. El primero corresponde a las zonas más cercanas a los núcleos rurales, y tiene un grado de protección menor que el segundo.

Como se ha comentado, otra novedad importante del POMR es la posibilidad de proteger el patrimonio edificado, mediante el establecimiento de mecanismos sencillos de protección. Así, en los planos se marcan las edificaciones protegidas con carácter singular Histórico —que se recogen después dentro del Catálogo— y el perímetro del Casco y se indican los ámbitos de influencia de la protección. La Normativa Urbanística establece de forma detallada las condiciones exigidas a la edificación en función del grado de protección (integral o estructural), así como los tipos de obras permitidos y los procedimientos para la obtención de licencias.

Lo mismo cabe decir con respecto al patrimonio arqueológico, que también queda identificado y regulado mediante su propio epígrafe en la Normativa Urbanística.



Figura 11. Izquierda: Delimitación y ordenación del Núcleo Rural de Langullo. Derecha: Vista aérea de Langullo. Fuente: Izquierda: POMR de Manzaneda de 2003. SIOTUGA. Derecha: Vuelo PNOA 2020, CNIG.

3.4 Marco normativo de la Ley 2/2002

3.4.1 Rairiz de Veiga: dos delimitaciones canónicas de Núcleos Rurales Tradicionales con Área de Expansión en las NNSS de 2010

El concello de Rairiz de Veiga cuenta con unas NNSS aprobadas en el año 2010, y, por tanto, enmarcadas en la Ley 2/2002, ya que son anteriores a la entrada en vigor de la modificación legislativa de 2010.

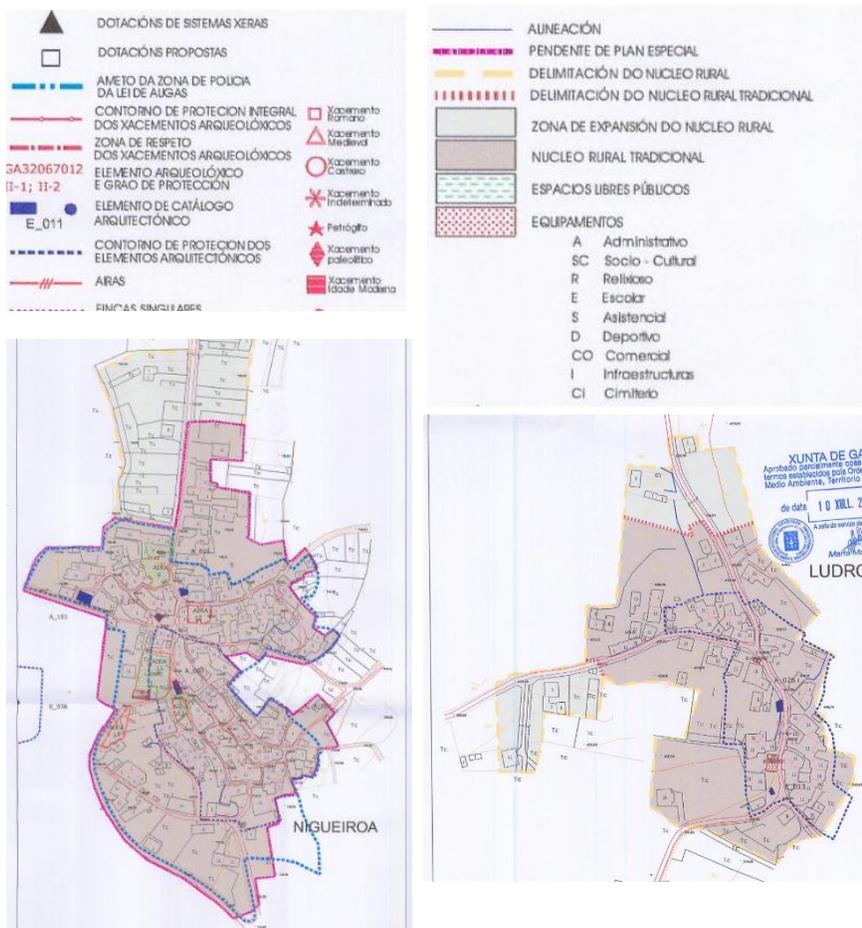


Figura 12. Delimitaciones de Suelo de Núcleo Rural de Nigueiroá y Ludro.

Fuente: Plan Xeral do Ordenación do Concello de Rairiz de Veiga, Ourense (2009). SIOTUGA.

En la Figura 12 se presentan dos ejemplos correspondientes a las delimitaciones de los núcleos de Nigueiroá y Ludro por las NNSS de Rairiz de Veiga que, además de la parte del Núcleo Rural Tradicional (marcada con gris oscuro), tienen una parte considerada como Zona de Expansión (sombreada como gris claro). Las delimitaciones se han realizado siguiendo los criterios marcados en el art.13.3 de la Ley 9/2002, ajustándose de manera bastante estricta al perímetro de las edificaciones consolidadas y al parcelario, sin agotar los amplios márgenes de holgura que ofrecen estos criterios

(distancia de 50 metros de las edificaciones tradicionales consolidadas, por ejemplo). Aunque las delimitaciones de la parte del Núcleo Rural Tradicional incluyen algunas bolsas de parcelas vacantes, el grado de consolidación final obtenido es del 70,8% en el caso de Ludro y del 92,8% en Nigueiroá, es decir, muy por encima del 50% exigido como mínimo. Por otra parte, las zonas delimitadas como Áreas de Expansión son también muy comedidas: una zona al norte, junto a la carretera de acceso en Nigueiroá y dos pequeñas bolsas también ligadas a las entradas por la carretera en Ludro. Esto demuestra que ambas delimitaciones son bastante contenidas.

3.4.2 Laxe: la tendencia a la desmesura de las Áreas de Expansión en el PXOM de 2009

A finales de los años 90 Laxe inició la tramitación de un Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) sustituyendo a las anteriores NNSS de 1987, que no se aprobó definitivamente hasta 2009³⁷. Su modelo territorial (Memoria, p. 23) diferencia el casco urbano, configurado como una zona de crecimiento tipológicamente diversa, agrupado en torno al poblamiento histórico de la antigua villa marinera, y los diferentes núcleos rurales existentes el resto del territorio, que constituyen la base que desarrolla el sistema histórico de relaciones interparroquiales, desde sus singulares características de implantación, siempre fuertemente condicionadas por la adaptación al medio en un relieve muy accidentado que restringe el uso intensivo de los escasos y fértiles suelos. (Memoria del PXOM de Laxe, p. 2).

Partiendo de la identificación previa realizada por las anteriores NNSS de 1997 y del análisis recogido en el documento del "Modelo de Asentamiento de Población" en relación con el carácter de los núcleos (características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, etc.), el PXOM de 2009 procede a la delimitación precisa de los Núcleos Rurales, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 13.3 de la Ley 9/2002 (topónimo diferenciado, consolidación mayor o igual al 50%, trazado de la delimitación encerrando las edificaciones tradicionales y siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes, como máximo a una distancia de 50 m de las edificaciones tradicionales) y a algún criterio propio, como la proximidad de los edificios entre sí, sin fijar no obstante una distancia máxima concreta.

La ordenación pormenorizada de los Núcleos Rurales se hace a través de un plano a escala 1/2000 donde aparece una ortofoto y el parcelario (Figura 13), sobre el cual se señalan las alineaciones, el Catálogo de Patrimonio Arquitectónico y Arqueológico, el carácter (tradicional o no) de las edificaciones y sus elementos anejos (hórreos), las líneas de afecciones y servidumbre (carreteras, Dominio Marítimo, zona portuaria) y, por supuesto, la calificación del suelo indicando la clave de ordenanza, que diferencia entre dos claves para el uso residencial (Ordenanza 1 y 2) y otras dos para los equipamientos y las zonas verdes. La Ordenanza 1 corresponde al uso residencial de vivienda unifamiliar en los Núcleos Rurales Tradicionales y la Ordenanza 2, al uso residencial en las Áreas de Expansión.

³⁷ De modo que se empezó a redactar en el marco de la Ley 1/1997, pero que después hubo de adaptarse a la nueva Ley 9/2002 de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, en el marco de la cual fue aprobado.

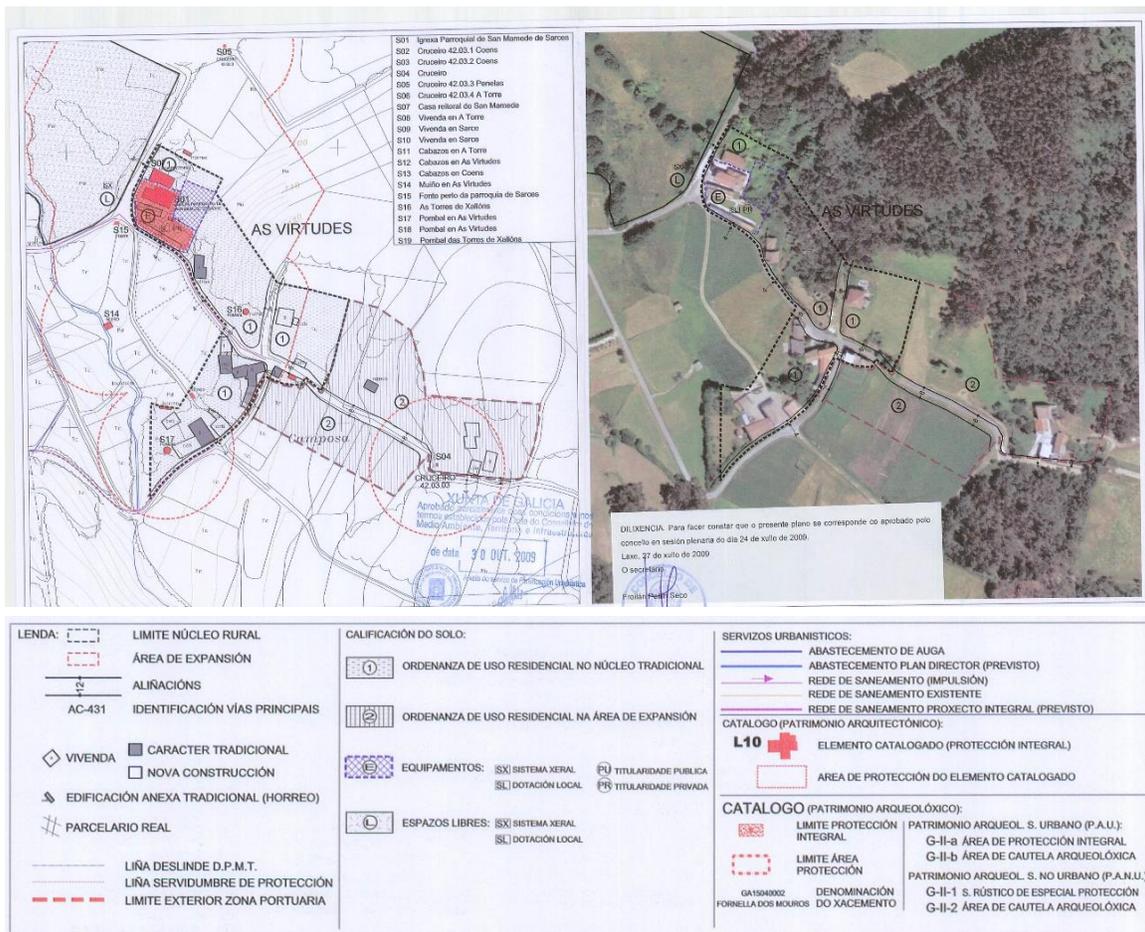


Figura 13. Delimitación del Núcleo Rural de As Virtudes. Fuente: PXOM de Laxe. Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia SIOTUGA.

En la Figura 13 se recoge la delimitación del núcleo de As Virtudes, formado por dos pequeñas agrupaciones: la Igrexa de San Mamede de Sarces, y el camposanto adjunto, y un conjunto de viviendas más apartado, que forman una pequeña alineación. La delimitación reconoce como Núcleo Rural Tradicional ambos focos, y además el borde norte de la vía que les une, dejando fuera los terrenos situados en el borde sur. Como Área de Expansión se propone la formada por los terrenos situados en ambos márgenes del camino que conduce hasta el cruceiro y el pequeño conjunto de A Camposa.

NÚCLEOS RURALES	NÚCLEO TRADICIONAL		ÁREA DE EXPANSIÓN		
	SUP N. TRAD. (m ²)	SUP ORD 1 (m ²)	SUP. A EXPANS (m ²)	SUP ORD. 2 (m ²)	Nº PARC (aprox.)
01 APLAZADOIRO	46.534	39.351	44.854	35.902	25
02 06 RENS_VIQUEIRA	57.701	49.675	33.274	30.475	13
03 GUNDAR	16.831	14.261	22.984	20.294	6
04 MATÍO	44.901	36.822	69.688	61.896	70
05 REBOREDO	14.073	11.263	4.497	4.497	3
07 COENS	45.126	33.202	30.961	26.911	16
08 A TORRE	50.124	39.466	30.618	27.457	25
09 AS VIRTUDES	15.694	11.933	14.469	13.436	8
10 CABANAS CONLLE	46.505	36.045	22.978	19.357	19
11 PIÑEIRO CANLE TRANSFONTANS	23.725	17.129	8.288	6.486	5
12 14 CARCAXIDO CARRABETE	61.639	50.353	21.280	20.061	10
13 LOURIDO	7.157	6.500			
15 SOESTO DE ABAIXO O CENTEAL	85.080	69.254	76.463	67.963	60
16 ARRUEIRO CASAS NOVAS	30.922	25.681	33.699	24.001	32
17 CASTRELO	15.784	13.539	19.837	16.408	20
18 BOAÑO A PEDREIRA	78.269	66.936	64.164	53.880	40
19 21 AS MELGUEIRAS CERNADO CABANELA_COSTA CANLE FOXIÑOS	132.082	113.392	48.165	43.814	46
20 CARBALLAL CAMPORRODEIRO	27.377	23.403	30.750	28.500	19
22 CUIÑA TELLA	21.475	17.860	34.180	31.500	19
23 MORDOMO	54.638	46.013	65.914	60.643	51
24 SOACASAS	14.813	12.246	8.379	7.335	6
TOTAL	890.450 m²	734.324 m²	685442 m²	600.816 m²	nº parc. 493

Figura 14 Tabla resumen de superficies delimitadas en los Núcleos Rurales y sus respectivas Áreas de Expansión.

Fuente: Memoria del PXOM de Laxe, p. 171. SIOTUGA.

La delimitación del suelo del término municipal, que se resume en el cuadro adjunto (Figura 14), recoge 24 Núcleos Rurales, que suman 167 ha, con una capacidad para 1.521 viviendas. A su vez, todos los núcleos —menos uno— se dividen en una parte de NR Tradicional y en su correspondiente Área de Expansión, delimitada teniendo en cuenta las tendencias de crecimiento detectadas en la fase de información y tomando una línea paralela a la delimitación del Núcleo Rural a una distancia igual o inferior a 200 m, sin afectar al Suelo Rústico Especialmente Protegido, excepto en el caso de las antiguas áreas de concentración parcelaria que ya hubiesen sido ocupadas por la edificación.

Los Núcleos Rurales Tradicionales ocupan una superficie de 89 ha, con capacidad para 1.028 viviendas. Por su parte, las Áreas de Expansión tienen una superficie de 68,5 ha y una capacidad máxima de 493 viviendas, lo que significa que éstas -a pesar de no rodear completamente los núcleos ni agotar la distancia máxima de 200 m- permiten una ampliación de casi el 80% de la superficie de los núcleos tradicionales existentes, cifra que en un pequeño municipio de dinámica estacionaria parece claramente desmesurada.

3.5 Marco tras la modificación de la Ley 2/2010 y la Instrucción 2011 sobre cálculo grado consolidación

3.5.1 Teo: comparación de los métodos simplificado y gráfico de la Instrucción 4/2011 para la delimitación del Núcleo Rural de Cornide de cara a la determinación de su régimen transitorio

El *concello* de Teo cuenta con un Plan Xeral aprobado en el año 2010, y, por tanto, redactado en el marco de la Ley 9/2002. Los importantes cambios introducidos en la regulación de los núcleos rurales por la Ley 2/2010, llevaron a esta a desarrollar un complicado régimen urbanístico transitorio para la adaptación del planeamiento vigente aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2010, como es el caso de Teo³⁸. Por otra parte, la ausencia de criterios claros para calcular el Grado de Consolidación, convertido en piedra angular de la nueva forma de delimitación de los Núcleos Rurales y del régimen urbanístico transitorio, hizo necesario que la Xunta publicase al año siguiente la Instrucción 4/2011, de 12 de abril sobre la metodología de cálculo del Grado de Consolidación. A continuación, se comenta el ejemplo del Núcleo Rural de Cornide, recogido en el Plan Xeral como se ilustra en la Figura 15.

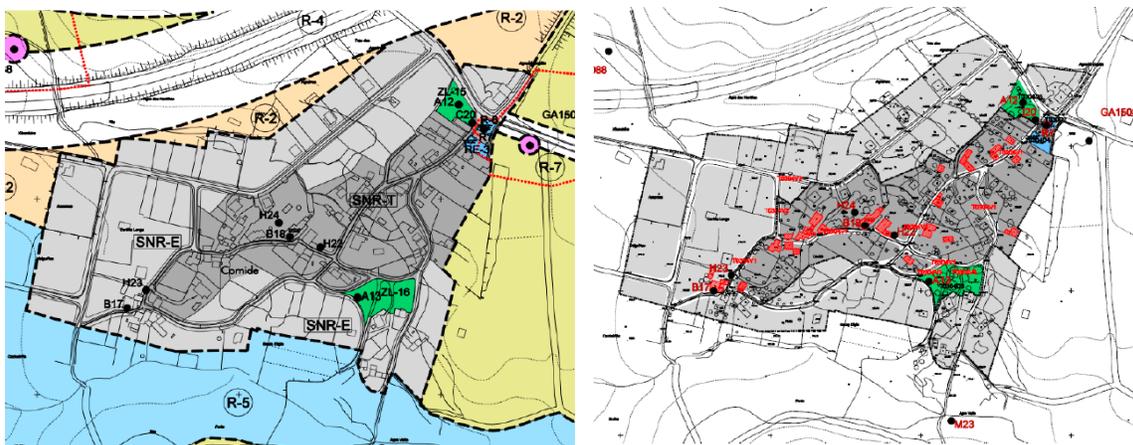


Figura 15. El núcleo rural de Cornide en el Plan Xeral del Concello de Teo de 2010 (Suelo de Núcleo Rural Tradicional SNR-T y Suelo de Extensión del Núcleo Rural SNR-E).

Fuente: PXOM de Teo. SIOTUGA.

Según el régimen transitorio de la Disposición Transitoria Primera, el régimen para los Núcleos Rurales delimitados por el Plan Xeral sería automáticamente el establecido en la Ley 2/2010 para los Núcleos Histórico-Tradicionales, por tanto, éste sería el régimen para la parte del Núcleo Rural delimitado de Cornide.

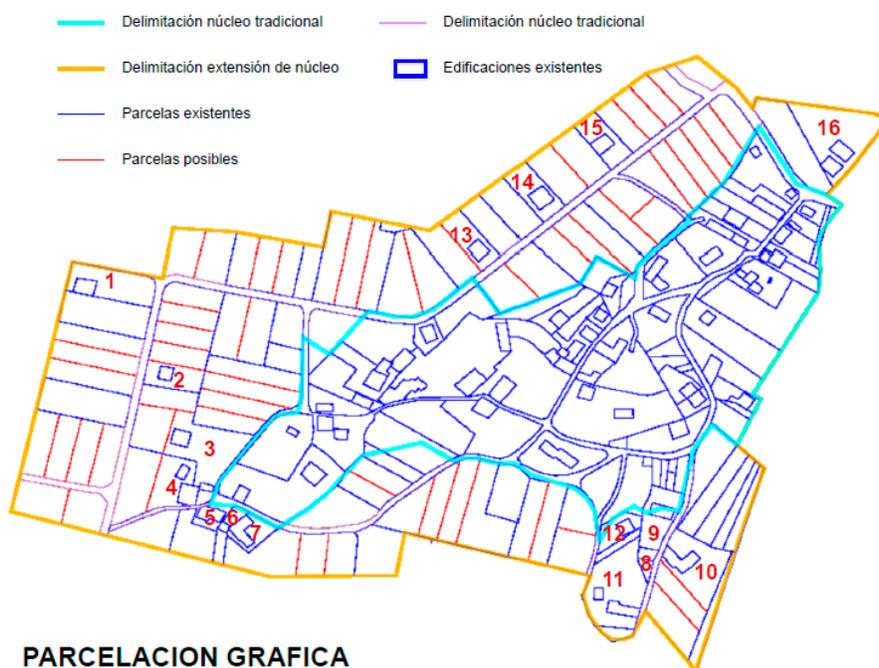
Para las Áreas de Transición —suprimidas por la Ley 2/2010—, se aplicaría el régimen de los Núcleos Rurales Comunes, pero era necesario calcular el Grado de Consolidación para determinar las condiciones concretas de la edificación según el apartado e) de la Disposición Transitoria Primera. Para ello, y de acuerdo con la

³⁸ Aunque su fecha de aprobación definitiva es unos meses posteriores: de junio de 2010, obviamente se redactó con el marco normativo previo.

Instrucción 4/2011, de 12 de abril, se podían aplicar los dos métodos siguientes, que a continuación se ilustran para el caso del núcleo de Cornide:

a) Método gráfico.

Primero se cuenta el número de parcelas con edificaciones en el ámbito delimitado por el Plan Xeral de 2010 como Área de Extensión de Núcleo Rural de Cornide, que resulta ser de 16. A continuación, sobre el parcelario existente se trasladan gráficamente las condiciones de ordenación del Plan Xeral, que marcan una parcela mínima de 600 m² y un frente mínimo de 14 m. Finalmente se recuentan las parcelas obtenidas gráficamente, que resultan ser 95. El Grado de Consolidación es el cociente entre ambas, expresado en porcentaje, que resulta ser del 16,84%.



PARCELACION GRAFICA

Figura 16. Aplicación método gráfico al núcleo de Cornide.

Fuente: Presentación de Ignacio Soto González (Subdirector Xeral de Urbanismo) en la Jornadas sobre Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural. Escola Galega de la Administración Pública y Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia. 2 de marzo de 2012. [https://egap.xunta.gal/download.php?tipo=ppt&file=\[1_1331544204\]presentacion.pdf](https://egap.xunta.gal/download.php?tipo=ppt&file=[1_1331544204]presentacion.pdf)

b) Método numérico o simplificado.

Para este método, se obtiene el número de parcelas edificables dividiendo la superficie bruta del ámbito a analizar-incluyendo viario- (en este caso, el Área de Expansión de Cornide tiene 105.800 m²) entre la superficie de la parcela mínima edificable según la ordenanza de aplicación (600 m²), obteniéndose como resultado un número de 176,33 parcelas edificables teóricas. El Grado de Consolidación se obtiene multiplicando el número de parcelas edificadas (16) por un coeficiente corrector (1,75), dividido entre el número de parcelas edificables teóricas (176,33), y expresándolo en %, obteniéndose un grado del 15,88%, inferior al del método

gráfico. Se comprueba así, como se dice en la Instrucción, que este método simplificado resulta siempre más restrictivo que el gráfico.

Por cualquiera de los métodos, el Grado de Consolidación resultante era inferior al 50%, de manera que, según el régimen dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2010, al Área de Expansión del Núcleo Rural de Cornide se le aplicaría el régimen del Suelo Rural de Núcleo Común y las siguientes condiciones de la edificación: Parcela mínima de 500 m² y Ocupación máxima del 40%.

3.5.2 Porqueira: un ejemplo de Delimitación de Núcleo Rural (San Lourenzo de Abeleda, 2017) en un concello sin planeamiento municipal

El concello de Porqueira no cuenta actualmente con ninguna figura de planeamiento general municipal, por lo que sólo resultan de aplicación las determinaciones de la normativa autonómica directa y las viejas Normas Complementarias y Subsidiarias de la provincia de Ourense, aprobadas definitivamente el 3 de abril de 1991. La Delimitación del Núcleo Rural de San Lourenzo, que es el único núcleo del Concello que la tiene, se llevó a cabo a petición del Ayuntamiento de Porqueira, instado a su vez por un particular que pretendía legalizar una vivienda. El Ayuntamiento, conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2002, remitió el expediente de referencia para su aprobación definitiva a la Xunta, que lo aprobó por Resolución de 1 de junio de 2017. A pesar de ser posterior a la Ley de 2016, de acuerdo con su régimen transitorio, no le resultaba de aplicación, por lo que sigue siendo un ejemplo del marco normativo de la Ley de 2002 y su modificación de 2010.

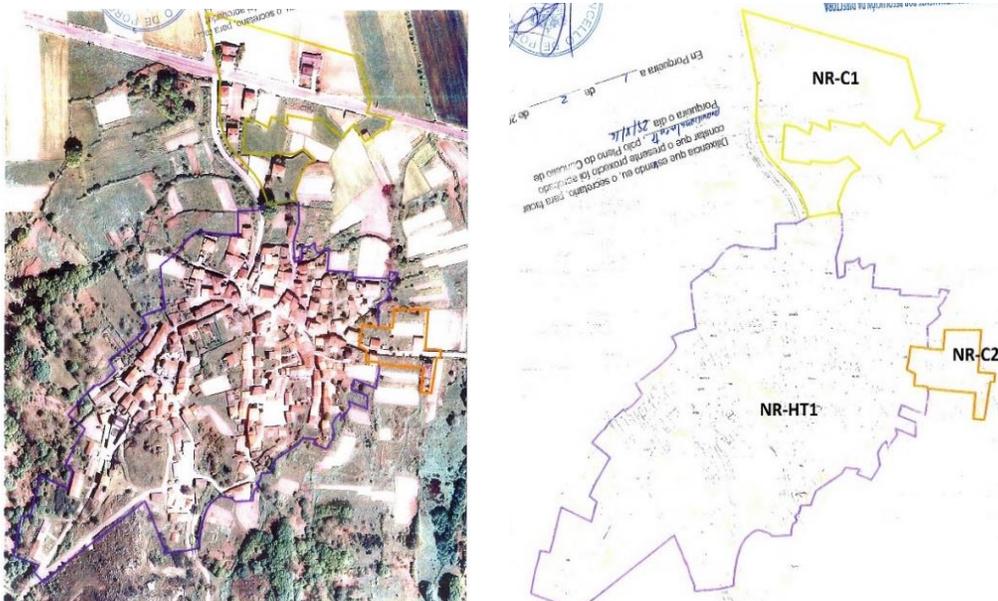


Figura 17. Delimitación de las partes de NR Histórico-Tradicional (NR-HT1) y de NR Común (NR-C1 y NR-C2). Fuente: Delimitación del Suelo del Núcleo Rural de San Lourenzo. SIOTUGA.

La Delimitación de Núcleo Rural de San Lourenzo se realiza con el objeto de posibilitar la edificación en su interior y definir los espacios reservados para

equipamientos públicos. El documento contiene una Memoria, una serie de planos, Normas Urbanísticas y un Catálogo. Se contempla un Núcleo Rural Complejo, que incluye una parte como NR Histórico-Tradicional y otra como NR Común (dividida, a su vez, en otras dos: NR-C1 y NR-C2).

La parte que reúne las características de Núcleo Rural Histórico-Tradicional se denomina NR-HT1 y comprende la zona central del núcleo, con una superficie de 75.594,69 m², correspondiendo al desarrollo tradicional del núcleo con forma de almendra que fue creciendo de manera orgánica a lo largo del tiempo, adaptándose a topografía.

La parte de Núcleo Rural Común tiene una superficie total de 21.341,04 m², en dos zonas:

NR-C1: Corresponde con la zona de crecimiento al norte del núcleo histórico, y se trata de una serie de viviendas de reciente construcción que se han ido asentando en torno a la vía norte de acceso al núcleo (rúa da Castiñeira) desde la carretera principal (OU-301).

NR-C2: Esta segunda zona se sitúa en torno a la vía de acceso al núcleo por el este (Camiño da Ponteciña) y se corresponde con un par de viviendas que se construyeron recientemente en torno a esta vía sin tener las características de la edificación tradicional.

A continuación, se resume el cálculo del Grado de consolidación de la parte correspondiente al Núcleo Rural Histórico-Tradicional NR-HT1, de acuerdo con el método simplificado de la Instrucción 4/2011, al amparo de lo dispuesto en la Ley 2/2010:

- Superficie bruta del núcleo delimitado: 75.594,69 m²
- Superficie mínima de la Parcela edificable: 300 m²
- N^o de parcelas edificables: Superficie bruta/Superficie mínima parcela edificable.
- N^o de parcelas edificables: 75.594,69 m² /300 m² =251,98 parcelas.
- Grado de consolidación (%) = Coeficiente corrector (1,75) x (N^o de parcelas edificadas/N^o de parcelas edificables) x 100
- Grado de consolidación (%) = 1,75 x (299/251,98) x 100 = 207,65 %.

Por tanto, al ser inferior al 50 %, se cumple lo exigido por la Ley. En caso contrario, habría que haber reajustado la delimitación y comprobarlo nuevamente, hasta cumplir.

3.5.3 Cerdedo: la aplicación sistemática de la metodología simplificada de la Instrucción 4/2011 en el POXM de 2014

El PXOM de Cerdedo de 2014 realiza la delimitación de los Núcleos Rurales con los criterios de la normativa autonómica vigente en el momento de su redacción, es decir, el artículo 13 de la ley 9/2002, modificado por la Ley 2/2010 y desarrollados por la Instrucción 4/2011, sobre metodología de cálculo del grado de consolidación. De los 3 tipos de Núcleo Rural contemplados en esta normativa, en Concello de Cerdedo sólo se

delimitan núcleos de los tipos A (NR Histórico-Tradicional) y C (NR Complejo, que incluye partes del tipo A y B), y ninguno del tipo B (NR Común).

Siguiendo la Instrucción 4/2011, el proceso de delimitación parte del trazado de un perímetro previo, sobre el cual se realiza el cálculo del grado de consolidación, comprobándose que éste es superior al 50 % en los núcleos de tipo A (NR Histórico-Tradicional) y al 33 % en los de tipo C (NR Complejo). En el caso de que el perímetro no cumpliera, debería modificarse y repetir el procedimiento de manera iterativa.

De todo este proceso de cálculo se deja constancia en un documento específico (Tomo VII. Fichas Justificativas de los Núcleos Rurales), que recoge una ficha con datos (superficie, parcelas, edificaciones, etc.) para cada núcleo como la que se ilustra en el cuadro de la Figura 18, correspondiente al núcleo de San Martiño en la parroquia de Figueiroa:

Nº PARC. (N.R.H.T.)	S. PARCELA	S. NÚCLEO	PAR. EXIST.	VIV. TRAD.	VIV. POST.	P. EDIFICADAS	P. EDIFICAB.	P. VACANTES	VIV. PROYECTAD.	VIV. TOTAIS	S. MEDIA PARC.	PARC. MINI EDIFIC.	CREC	CONSOLID.
	6180,18	9679,8	12	8	0	8	3	1	1	9	515,015	500	-5	88,88889
1	924,18		1	1	0	1	1	0	0	1				
2	1484,92		1	1	0	1	1	0	0	1				
3	439,14		1	1	0	1	0	0	0	1				
4	402,34		1	1	0	1	0	0	0	1				
5	347,67		1	1	0	1	0	0	0	1				
6	390,34		1	0	0	0	0	0	0	0				
7	177,69		1	0	0	0	0	0	0	0				
8	250,39		1	1	0	1	0	0	0	1				
9	405,45		1	1	0	1	0	0	0	1				
10	273,96		1	1	0	1	0	0	0	1				
11	320,42		1	0	0	0	0	0	0	0				
12	763,68		1	0	0	0	1	1	1	1				

Figura 18. Cuadro de cálculo del grado de consolidación del núcleo de San Martiño.

Fuente: Tomo VII. Fichas Justificativas de los Núcleos Rurales. Plan Xeral do Ordenación do Concello de Concello de Cerdedo, Pontevedra (2014). SIOTUGA.

De acuerdo con la Instrucción 4/2011, el grado de consolidación se calcula como la "relación entre el número de parcelas edificadas y el número de parcelas edificables, expresada en porcentaje, para cada ámbito concreto delimitado de núcleo rural". Finalmente, debe comprobarse que el grado de consolidación del perímetro analizado es mayor que el mínimo fijado por la normativa. En el ejemplo presentado, como se trata de un Núcleo de tipo A (Núcleo Rural Histórico-Tradicional), se comprueba que, en efecto, el grado de consolidación es del 88,8%, mayor que el mínimo exigido del 50%.

Una vez calculado el grado de consolidación, se presenta el resumen de los datos en una Ficha de Ordenación de cada núcleo, acompañada del correspondiente Plano de Ordenación, que incluye no sólo la delimitación del núcleo, sino también el ámbito de protección de los elementos protegidos, el señalamiento de las alineaciones y la ubicación del suelo dotacional y de equipamientos públicos. En la imagen se ilustra el ejemplo del núcleo de San Martiño:

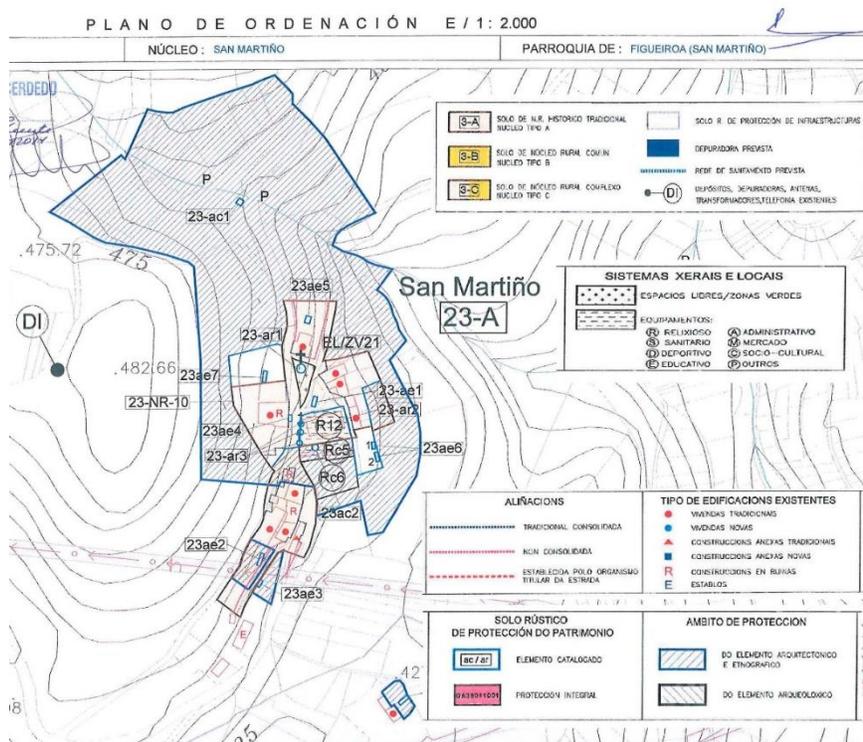


Figura 19. Plano de Ordenación del núcleo de San Martiño en la parroquia de Figueiroa. Fuente: Plan Xeral do Ordenación do Concello de Cerdedo (2014). SIOTUGA.

3.5.4 Baiona: las dificultades de identificación de los núcleos rurales en el POXM de 2014.

Dada su privilegiada situación costera y su cercanía a Vigo, Baiona experimentó desde los años 60 una cierta presión urbanística, que hizo que el municipio se dotase tempranamente de un documento de planeamiento municipal: tuvo primero un Plan General aprobado en 1975-enmarcado aún en la Ley de 1956-, sustituido después por otro en 1994. A pesar de ello, el municipio experimentó un crecimiento bastante desordenado, sobre todo en la franja costera y en los núcleos del interior, donde se produjeron muchas implantaciones de viviendas dispersas. En la actualidad cuenta con un PXOM aprobado en 2014.

En Baiona, la aplicación práctica de los criterios legales para la delimitación de los Núcleos Rurales del art. 13 de la Ley 9/2002 (en su versión modificada por la Ley

2/2010³⁹) se encontró con algunos problemas: el primero fue la dificultad en la propia delimitación, derivada de la complejidad de la identificación de los núcleos, pues -dado la importante expansión desordenada que había experimentado el municipio- más allá de la toponimia histórica y del reconocimiento de los núcleos originales mediante fotografía aérea, apenas quedaban ya vestigios de las construcciones primitivas —que habían sido derribadas o desfiguradas—, al tiempo que el crecimiento había desdibujado los límites de separación entre los núcleos.

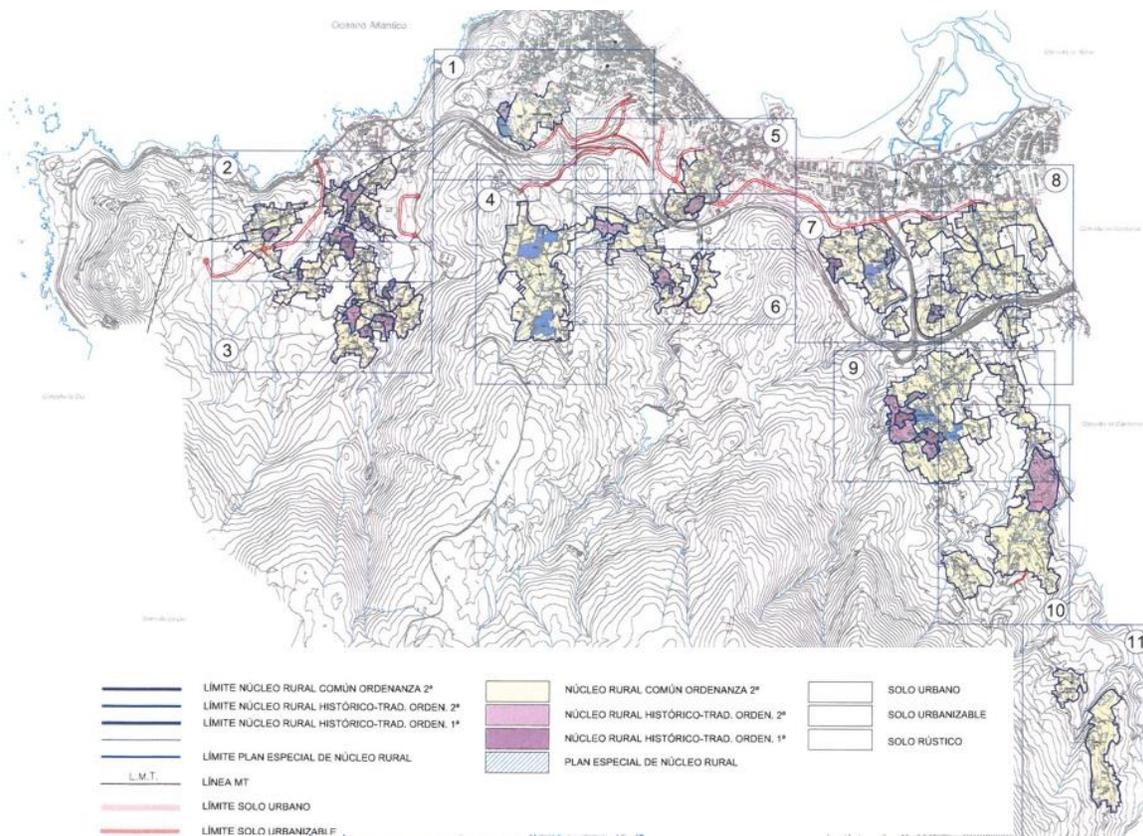


Figura 20. Plano resumen de ordenación de los Núcleos Rurales.

Fuente: Plan Xeral de Ordenación Municipal de Baiona. SIOTUGA Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que la mayoría de las viviendas existentes en los núcleos correspondían a residencias de temporada y a viviendas de no residentes, que ya representaban —según se reflejaba en el estudio poblacional del PXO— una tercera parte del total de la población, equivalente al cincuenta por ciento de la población residente, y que apenas quedaban ya viviendas tradicionales, en la mayoría de los núcleos no se daban los requisitos exigidos para poder considerarlos como NR Histórico-

³⁹ Como consecuencia de esta modificación en materia de delimitación de las zonas rurales surgidos durante la redacción y tramitación del PXOM, hubo de realizarse un nuevo Estudio del Medio Rural en base a la Instrucción 4/2011, de 12 de abril, sobre metodología para el cálculo del grado de consolidación edificatoria en la delimitación del suelo de los Núcleos Rurales.

Tradicionales, sino Comunes, de manera que la mayoría de los núcleos delimitados en el municipio eran de este tipo, o, Complejos, cuando existía un pequeño núcleo tradicional adjunto.

Como puede verse en el plano de conjunto, la mayor parte de la superficie clasificada por el PXOM como Suelo de Núcleo Rural (unas 332 ha) lo es como Núcleo Rural Común (300 ha), dentro de la ordenanza NR-C, siendo la extensión de los Histórico-Tradicionales (NR-HT) casi testimonial, ocupando sólo una décima parte del total (32 ha).

De este modo, el PXOM viene a sancionar un modelo de asentamientos rurales dispersos no tradicionales, fruto de la presión turística y de segunda residencia en el municipio.

3.6 Marco normativo vigente: Ley 2/2016 y Reglamento

3.6.1 Guitiriz: delimitaciones precisas del PXOM de 2020 siguiendo el método simplificado

Aunque su aprobación definitiva es de enero de 2020, en realidad, el PXOM de Guitiriz -sustituyendo a las anteriores NNSS de 1985-comenzó a gestarse bastantes años antes, ya que tuvo una tramitación muy dilatada, por lo que tuvo que adaptarse a sucesivos cambios normativos. Se inició en el marco de la Ley 9/2002, que -como se ha comentado- fue modificada sustancialmente en el año 2010 (lo que afectó sobre todo a la delimitación de los Núcleos Rurales, que hubo de revisarse en profundidad⁴⁰), aunque no llegaron a afectarle los cambios de la vigente Ley del Suelo de Galicia de 2016, pues su aprobación provisional se había producido en 2015.

Los criterios para la delimitación de los Núcleos Rurales del PXOM de Guitiriz son los siguientes (Memoria del PXOM, p.135):

- 1) En primer lugar, los criterios legales del art. 13 de la Ley 9/2002 en su redacción modificada en 2010, según la cual se diferencian 3 tipos de Núcleos Rurales: NR Histórico Tradicional, NR Común y NR Complejo.
- 2) Además de estas condiciones legales, el equipo redactor de PXOM marcó unos criterios interpretativos propios para la identificación de aquellos asentamientos de población a clasificar como Núcleos Rurales, tomando como punto de partida el análisis de las entidades de población enumeradas en el Nomenclátor del año 2009, siempre y cuando tuvieran más de tres viviendas.
- 3) El tercer y último criterio seguido fue el seguimiento de las prescripciones y comentarios realizados en el Informe previo de la Xunta y las reuniones mantenidas.

En concreto, según se relata en la Memoria del PXOM (p.135 y ss.), a partir de estos criterios se procede a la delimitación de los núcleos, identificando primero las edificaciones de tipología tradicional de más de 50 años. Con ello se delimita aproximadamente el posible perímetro del "NR Histórico-Tradicional", comprobando que se cumple el criterio de tener un grado de consolidación superior al 50%, y en caso

⁴⁰ Inicialmente habían delimitado con los criterios de la Ley 9/2002, es decir, incluyendo Área de Expansión.

Tradicionales y al 33,3% en los NR Comunes. De los 2 métodos permitidos por la legislación vigente —el gráfico o el simplificado— el PXOM opta por el segundo. El número de parcelas edificables se calcula dividiendo la superficie bruta del área entre la parcela mínima edificable que establece el propio PXOM. Para calcular el grado de consolidación, se recuenta el número de parcelas edificadas, multiplicado por un coeficiente corrector de 1,75, y se divide el resultado por el número de parcelas edificables anterior.

Para determinar el número de parcelas edificadas se toma como base el trabajo de campo realizado en la etapa inicial del PXOM, considerando edificadas las parcelas que tienen uso residencial o público (iglesia, colegio, etc.) y que tengan al menos 70 m² de superficie construida, valor mínimo que corresponde a la superficie promedio del total de edificios en el concello.

Para obtener el número de parcelas edificables se estima previamente la superficie de la parcela mínima edificable, realizando un estudio a partir de los datos de Catastro de la superficie de las parcelas que componen cada núcleo previamente delimitado. El rango de las superficies medias de parcela por núcleo varía entre 134 y 8.158 m². Con esta amplia gama de superficies medias, se establecen finalmente seis clases de parcela mínima edificable: 600, 1.000, 1.400 y 1.800 m², dependiendo de los núcleos. Esta clasificación se tiene en cuenta para asignar la superficie mínima de la parcela edificable para cada una de las zonas delimitadas del Núcleo Rural (Memoria del PXOM, p. 151).

El resultado de los cálculos se presenta en una tabla resumen, como la que se adjunta en la Figura 22:

Consolidación por cada ámbito de solo de Núcleo Rural								
Código INE	Nome	Superficie (m ²)	Categoría	Ámbito	Parcelas edificadas	Parcela mínima	Parcelas edificables	Grado de consolidación (%)
27022010199	○ Abelendro	7.382	NRHT	001-1-NRHT	4	1.000	7	95
27022010299	Becín	37.647	NRCX	002-1-NRHT	23	1.000	38	107
		17.176	NRCX	002-2-NRCO	6	1.400	12	86
27022010399	○ Candendo/Recimil	14.683	NRHT	003/011-1-NRHT	7	1.000	15	83
27022010499	○ Castro	4.963	NRHT	004-1-NRHT	2	1.400	4	99
27022010599	Chinote	5.114	NRHT	005-1-NRHT	3	1.400	4	144
27022010699	A Graña	3.869	NRCX	006-1-NRHT	5	1.000	4	226
		8.838	NRCX	006-2-NRCO	2	1.800	5	71
27022010799	Mende	6.773	NRCX	007-1-NRHT	5	1.000	7	129
		3.044	NRCX	007-2-NRCO	1	1.800	2	103
27022010899	Moeiro	13.257	NRHT	008-1-NRHT	9	1.400	9	166
27022010999	○ Navallo	6.910	NRCX	009-1-NRHT	3	1.000	7	76
		7.271	NRCX	009-2-NRCO	1	1.800	4	43
		6.585	NRCX	009-3-NRHT	6	1.000	7	159

Figura 22. Tabla resumen del cálculo del grado de consolidación y tipo de los Núcleos Rurales.

Fuente: Memoria del PXOM, p. 152. SIOTUGA.

En el ejemplo del núcleo de A Cuiña presentado más arriba, se delimita como NR-HT un perímetro de 20.112 m², estableciéndose una superficie mínima de parcela de 1.400 m², lo que da un total de 14,3 parcelas edificables. Siendo 6 las parcelas edificadas, resulta un grado de consolidación del 97%. En el núcleo de Mezonzo, la parte delimitada como NR-HT (con una superficie de 5.717 m²) tiene un grado de consolidación del 122% (4 parcelas edificadas sobre 5,7 edificables, suponiendo una parcela mínima de 1.000 m²) y la parte delimitada como NR-C (5.532 m²) del 127% (otras 4 parcelas edificadas sobre 5,5 edificables, suponiendo una parcela mínima de 1.000 m²). Es interesante destacar también cómo los planos de ordenación incluyen, además de la delimitación precisa de los Núcleos Rurales y sus correspondientes zonas de ordenanza (NR-HT ó NR-C), las alineaciones del viario y la edificación, así como la identificación de los elementos catalogados, incluyendo los perímetros de protección. También se marcan todas las posibles afecciones: afecciones de carreteras, protección de aguas y zona de policía, protección de Espacios Naturales, etc.

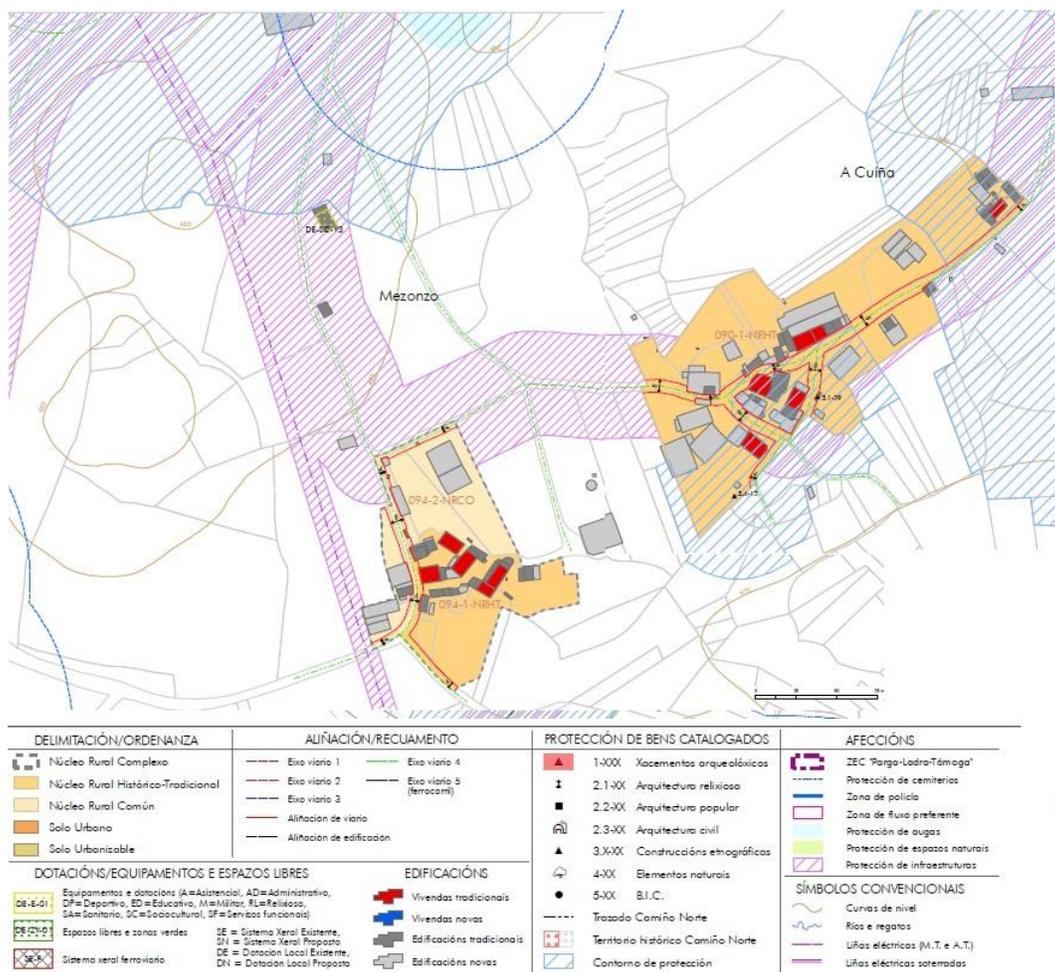


Figura 23. Ordenación de los Núcleos Rurales de Mezonzo y A Cuiña.
Fuente: PXOM de Guitiriz, SIOTUGA.

3.6.2 Folgoso do Caurel: delimitaciones cuidadosas y contenidas para un POXM (2021) centrado en la regeneración de los núcleos existentes

Dado que se trata de un concello sometido a una fuerte despoblación, con núcleos muy pequeños y de carácter disperso, el PXOM de Folgoso do Caurel de 2021 sólo clasifica el suelo como Suelo de Núcleo Rural y como Rústico, sin recurrir a las clases de Suelo Urbano o Urbanizable. Además, según se comenta en la Memoria (p. 76), la delimitación de los Núcleos Rurales es muy contenida y no está motivada por una verdadera necesidad demográfica, sino que "parte de la economía del medio rural y de la necesidad de preservar los asentamientos tradicionales como modelo adecuado de integración en el medio natural y la explotación de los recursos naturales". Por tanto, en lugar de proponer nuevos crecimientos, el PXOM va a intentar impulsar políticas encaminadas a regenerar y revitalizar los núcleos existentes, procurando la puesta en uso de las viviendas ya construidas y actualmente vacías, mediante el fomento de la rehabilitación y el alquiler, con ayudas a los propietarios, la creación de una bolsa de viviendas gestionada por el municipio, etc.

La justificación detallada del proceso de delimitación de los Núcleos Rurales considera los siguientes aspectos (Memoria, pp. 79-80):

- Existencia de un topónimo diferenciado y relaciones propias de la vida comunitaria.
- Número de viviendas, distinguiendo las tradicionales de las recientes. Se considera que para poder delimitar un asentamiento de población susceptible de considerarse como Núcleo Rural debe haber una agrupación de al menos 3 viviendas.
- Para el análisis de las edificaciones tradicionales se consideran como tales las construidas antes del año 1950.
- A la hora de definir el perímetro del Suelo de Núcleo Rural, además de intentar recoger todas las viviendas, se tienen en cuenta las condiciones topográficas, la estructura parcelaria y el nivel de integración en las dotaciones y servicios existentes en el mismo. De acuerdo con el art.23 de la Ley 2/2016, el trazado se realiza ajustándose a las infraestructuras y las huellas físicas de los elementos naturales existentes (camino, ríos, arroyos, etc.) y al cumplimiento del grado mínimo de consolidación exigido a las edificaciones, según se trate de un Núcleo Rural Histórico-Tradicional, 50%, o Común, 33,3%. También de acuerdo con éste, el grado de consolidación de cada ámbito concreto delimitado como Núcleo Rural se entiende como la relación entre el número de las parcelas edificadas y el número de las edificables, expresado en porcentaje. Para su determinación se sigue el método numérico simplificado establecido en el artículo 35 del Decreto 143/2016 (Reglamento de Desarrollo de la Ley 2/2016), tomando 1,75 como coeficiente corrector para reflejar la incidencia del viario, las dotaciones, etc.

NÚMERO	POBOACIÓN (ÁMBITO)	SUP. NÚCLEO (TRAD.) m2	CONSOLIDACIÓN (TRAD.) %	SUP. NÚCLEO (COMÚN) m2	CONSOLIDACIÓN (COMÚN) %
01	CAMPELO	12.540,34	59	-	-
02	CARBEDO, O	3.844,1	55	-	-
03	CASTRO ROMEOR, O	6.710,75	55	-	-
04	ESPERANTE	15.168,52	52	-	-
05	MILLARES	13.523,72	50	-	-
06	MOSTAZ	14.799,48	57	-	-
07	ROMEOR	23.304,94	59	-	-
08	LIÑARIÑOS	4.785,39	77	-	-

Figura 24. Tabla resumen de la superficie y el grado de consolidación por Núcleos Rurales en la Parroquia de Esperante.

Fuente: Análise do modelo de asentamiento poboacional e da mobilidade, PXOM de Folgoso do Caurel, p.25. SIOTUGA.

De acuerdo con este método, se parte de la superficie bruta de la zona (para cada tipo de núcleo), que se refiere a la superficie total incluido el viario, medida sobre el terreno o sobre la cartografía más detallada disponible. La parcelación se estudia a partir de la disponible en Catastro y, como condiciones mínimas, se establece que tenga un frente mayor de 8 m y una superficie mínima de 300 m² en las zonas de NR-Histórico Tradicional y de 500 m² en las de NR- Común.

Siguiendo estos criterios, de las 114,28 ha delimitadas como Suelo de Núcleo Rural en el municipio, resulta un grado medio de consolidación del 73% en los NR-Histórico Tradicional y del 38% de consolidación en NR- Comunes. De cada uno de los Núcleos Rurales delimitados, el PXOM contiene 2 planos: uno de información y otro de ordenación. A continuación, se presentan a modo de ejemplo los correspondientes al núcleo de Vilar. En el plano de información (Figura 25) se detallan sobre fotografía aérea las edificaciones, dibujando con gran precisión su planta de cubiertas, anotando las alturas y diferenciándolas por usos (residencial, alpendres, edificaciones auxiliares, naves, comercial, etc.) y según el carácter de la edificación (tradicional o no). También aparecen los elementos protegidos (con la correspondiente referencia al Catálogo) y los perímetros de protección.

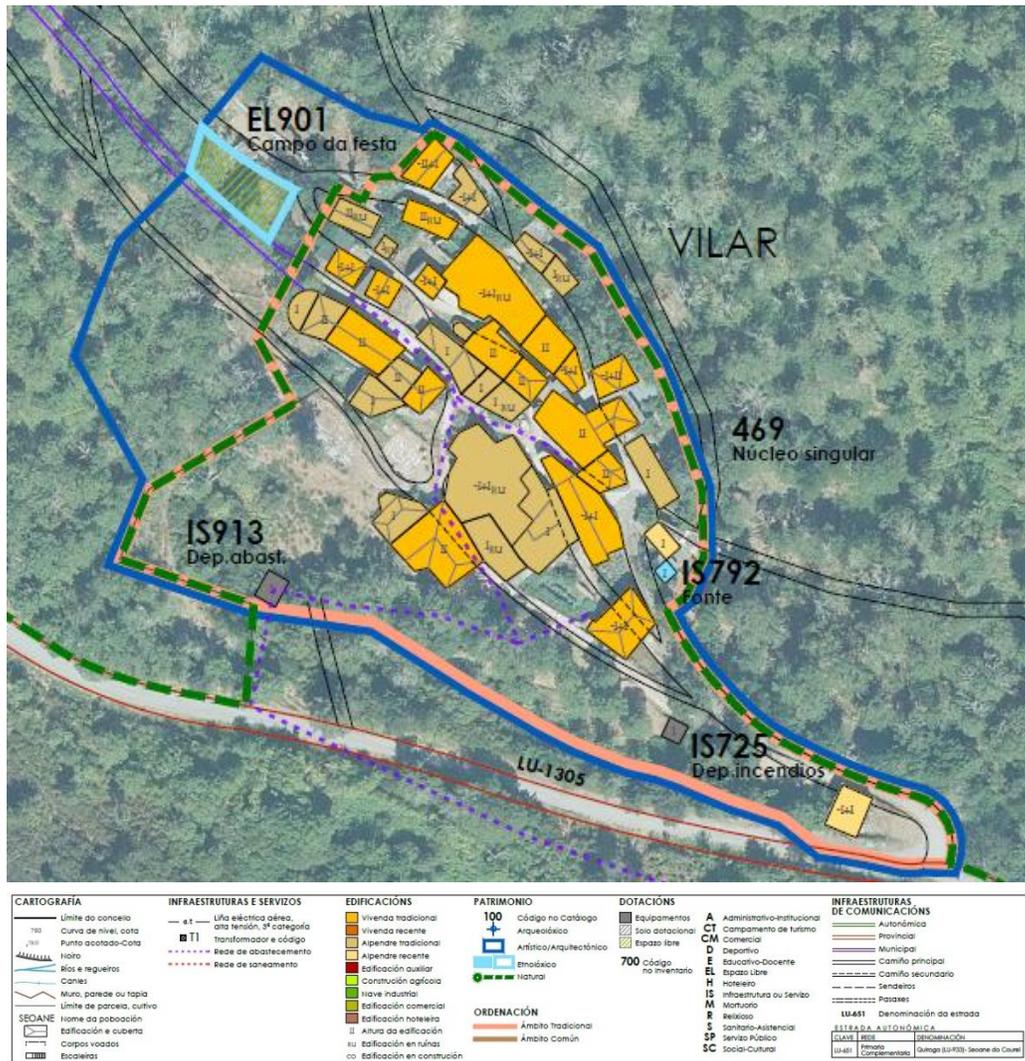


Figura 25. Plano de Información del núcleo de Vilar.

Fuente: PXOM de Folgoso do Caurel. SIOTUGA Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia.

En el plano de ordenación (Figura 26), y de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia, se incluyen la delimitación de su perímetro; la definición del espacio reservado para dotaciones y equipamientos (indicando su carácter público o privado); el trazado de la red viaria y las alineaciones; la regulación detallada de los usos del suelo, indicando la clave de ordenanza, en función de la cual se establece la volumetría, las condiciones higiénico-sanitarias, y las características tipológicas, estéticas y constructivas de las edificaciones.

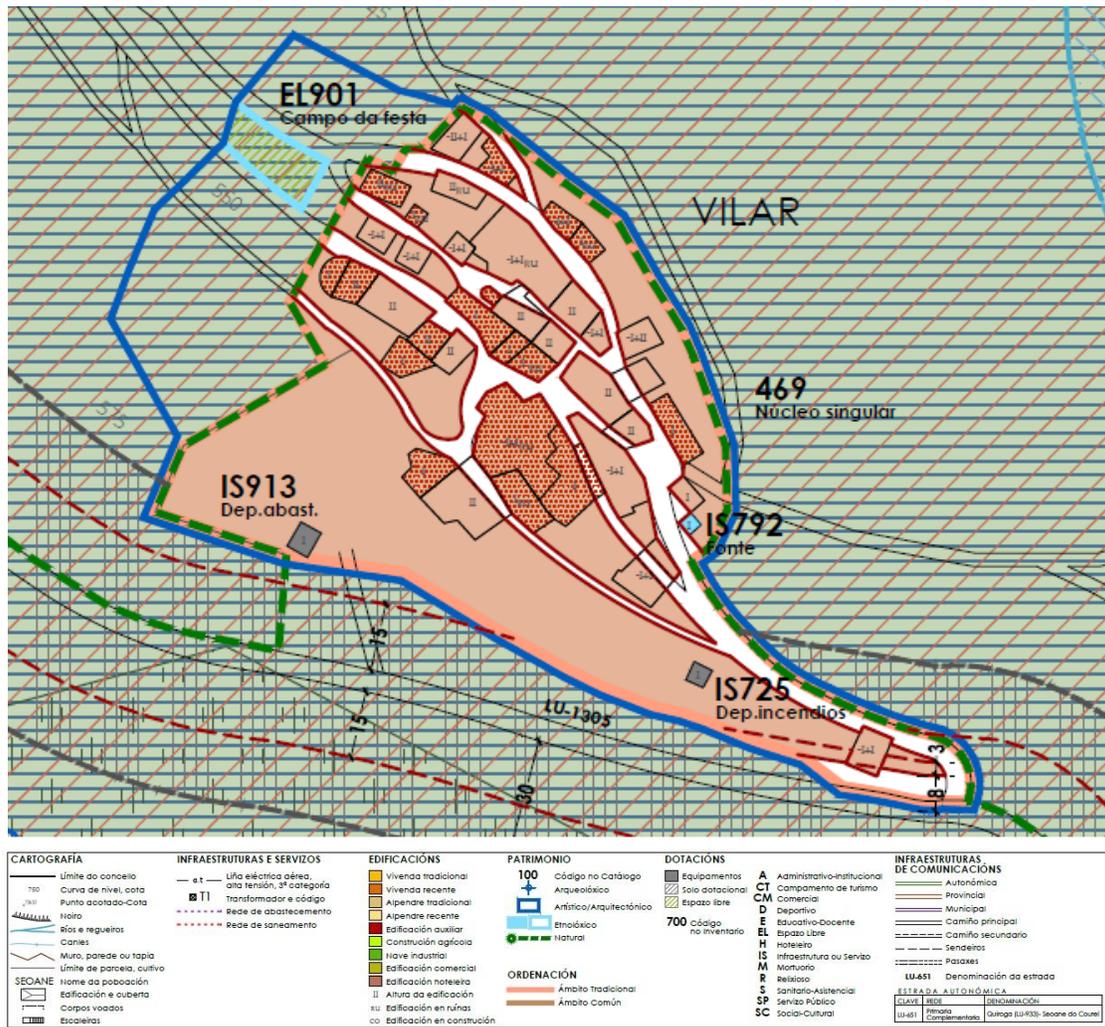


Figura 26. Plano de Ordenación del núcleo de Vilar.

Fuente: PXOM de Folgoso do Caurel. SIOTUGA Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia.

Además, de cada uno de los núcleos se incluye una Ficha, con contenidos tanto informativos como de ordenación. Entre los primeros, además de los datos básicos (población, número de edificaciones, superficie, etc.) se ofrecen algunas características morfológicas, datos de las infraestructuras y dotaciones existentes, resumen del inventario de patrimonio arqueológico, arquitectónico y etnológico; datos sobre las tipologías, acabados de fachada, materiales, carpinterías, elementos singulares, etc. En cuanto a la ordenación, se recogen las superficies delimitadas como NR-Histórico Tradicional o NR-Común, el número de edificaciones según su uso y carácter tradicional o no, así como el grado de consolidación.

3.6.3 Monfero: del “Ti vai facendo” a las propuestas de un PXOM en redacción con delimitaciones por el método gráfico

El concello de Monfero no cuenta en la actualidad con planeamiento urbanístico municipal propio, siendo, por tanto, de aplicación las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de A Coruña de 1991 y el régimen de los municipios sin planeamiento establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia.

A pesar de que un reciente reportaje periodístico⁴¹ recogía la situación del urbanismo en el Concello como caso representativo de los 35 municipios gallegos que aún carecen de planeamiento municipal y donde hasta ahora imperaba la política de los hechos consumados (al margen de su legalidad⁴²), lo cierto es que últimamente se va consiguiendo imponer las determinaciones de la normativa vigente.

De acuerdo con lo regulado en los artículos 78 y 23 de la Ley 2/2016 de Suelo de Galicia, a pesar de la escasísima dinámica inmobiliaria de Monfero, para poder tramitar la única licencia de obra nueva que se ha solicitado en los últimos años, fue necesario redactar en paralelo la Delimitación del Núcleo Rural de A Cabana, en la parroquia de Queixeiro, donde se enclavaba. El expediente tardó en tramitarse nada menos que 6 años hasta su aprobación en 2018, aunque milagrosamente esta dilación no desmotivó a los propietarios, que decidieron llevar a cabo todo el proceso dentro de la legalidad.

Este dilatado proceso tuvo la virtud de poner de manifiesto la conveniencia de disponer de un verdadero instrumento de ordenación urbanística a escala municipal completa, impulsando la redacción de nuevo PXOM, que ya tuvo su Aprobación Inicial en el año 2016.

Aunque no hay información disponible en la web del SIOTUGA, en la del Concello de Monfero sí están disponibles los planos con las delimitaciones de los Núcleos Rurales. A falta de una memoria explicativa, como en los planos aparece la nueva parcelación posible, parece deducirse que se ha recurrido al cálculo del grado de consolidación según el método gráfico previsto en el artículo 35 del Reglamento (Decreto 143/2016).

En algunos de los núcleos más pequeños, como los presentados en las imágenes adjuntas de Santa Xiá y San Fiz (Figura 27), las delimitaciones propuestas son bastante estrictas, planteando perímetros contenidos que recogen las edificaciones existentes (dejando incluso fuera algunas grandes naves de impacto negativo), y que -todo lo más- se permiten pequeñas ampliaciones en los bordes, incluyendo algunas parcelas en los extremos o permitiendo la edificación en las parcelas enfrentadas a otras ya edificadas. Como resultado de esta contención, el grado de consolidación resultante supera ampliamente el mínimo del 50% exigido en la legislación.

⁴¹ La Voz de Galicia, 30 agosto de 2021.

⁴² “No en vano, han sido muchos años (y muchas obras) las que salieron adelante con la aquiescencia de las autoridades locales: el legendario “Ti vai facendo””. *La Voz de Galicia*, 30 agosto de 2021.

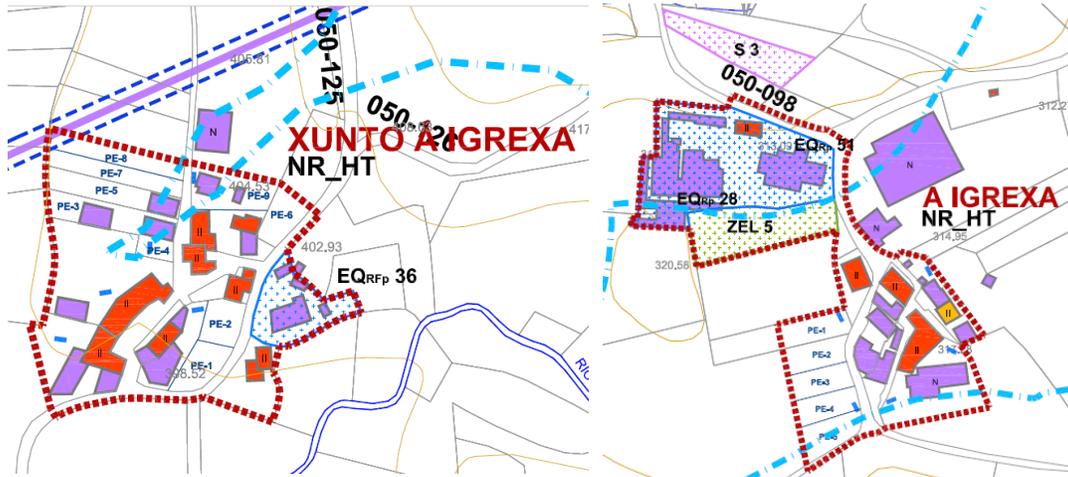


Figura 27. Propostas de delimitación de los Núcleos Rurales de Santa Xiá y San Fiz de Monfero.
Fuente: Ayuntamiento de Monfero. <http://www.concellodemonfero.com/pxom.htm>

4 CONCLUSIONES

4.1 La configuración de un sistema eficaz para la delimitación de los núcleos rurales y sus debilidades

Como se ha repasado en el Capítulo 2, Galicia fue pionera en la propuesta de herramientas urbanísticas adaptadas a los pequeños municipios rurales mediante la Ley 11/1985, donde también apareció el concepto de "núcleo rural", que se elevaría posteriormente a la categoría de una nueva clase de suelo en Ley 1/1997. Desde entonces, la legislación gallega ha ido perfilando de manera progresiva la definición de la clase y el régimen del Suelo de Núcleo Rural, así como el procedimiento para su delimitación por el planeamiento urbanístico.

En este proceso de perfilamiento se han manejado diversos conceptos para la identificación de los Núcleos Rurales, como la exigencia de un topónimo diferenciado en los censos y padrones de población, y para su posterior delimitación espacial precisa, por ejemplo: la exigencia de un número mínimo de viviendas, una cierta densidad y/o distancia entre edificaciones, el carácter tradicional de las edificaciones o la vinculación con las actividades agropecuarias. Aunque para algunos autores⁴³ este proceso de perfilamiento puede valorarse como positivo -al menos entre 1985 y 2010-, a partir de la última reforma de la legislación autonómica de 2016 los parámetros se han ido reduciendo y simplificando^{44 45}.

En la actualidad, la clave de bóveda del sistema es el "grado de consolidación", existiendo dos metodologías posibles para su cálculo: un método gráfico y uno numérico simplificado, ambas formuladas con claridad y precisión suficientes para poder abordar de forma eficaz las delimitaciones de los suelos de Núcleo Rural. No obstante, a nuestro parecer se detecta un primer problema formal en la definición del "grado de consolidación", consistente en la discrepancia entre el artículo 35.1 del Reglamento -donde se define como la "relación entre el número de parcelas edificadas y el número de parcelas edificables, expresada en porcentaje, para cada ámbito concreto delimitado de Suelo de Núcleo Rural"- y la referencia a la superficie en la Ley de Suelo 2/2016, en cuyo art.23.3.b se dice que la delimitación de los Núcleos Rurales Comunes se hará "[...] teniendo en cuenta que el ámbito delimitado deberá presentar un grado de consolidación por la edificación, de acuerdo con la ordenación urbanística que para el mismo se contemple en el plan, igual o superior a un tercio de su superficie"⁴⁶.

⁴³ Siguiendo la metodología REEICSV (Relevance, Effectiveness, Efficiency, Impact, Coherence, Sustainability y Added Value) propuesta por la OCDE (2021) para el análisis de las políticas de ayuda al desarrollo, Vasco Barbosa et al (2014) concluyeron que la evolución normativa entre 1985 y 2010 de los criterios para la identificación y delimitación de los Núcleos Rurales había sido positiva, apuntando hacia una mayor objetividad y un enfoque práctico cuantitativo más efectivo.

⁴⁴ "Flexibilizando", según el discurso oficial.

⁴⁵ Por ejemplo, la regulación vigente del Suelo de Núcleo Rural en Galicia según la Ley 2/2016 ha suprimido el tipo Complejo, de forma que sólo persisten los de tipo Tradicional y Común. Se ha suprimido también la referencia a una densidad o número de viviendas mínimos, así como la condición de que en los todos los núcleos el perímetro se mantuviera a una distancia de 50 m de las edificaciones existentes, o la vinculación de las edificaciones con la explotación de los recursos naturales, que sólo se conservan ya para los NR Tradicionales.

⁴⁶ Consultada la Xunta de Galicia sobre esta posible discrepancia (Registro de entrada 2021/1379117), se recibió una justificación (Registro de Salida 15485/RX1252254, haciéndose constar que se trataba -no obstante- de un "informe no vinculante") en los siguientes términos:

Aunque la solución a este problema formal sería sencilla, mediante la correspondiente modificación normativa para eliminar la equívoca referencia a la superficie e incluir la definición del Reglamento en la Ley 2/2016, nos parece mucho más cuestionable el fondo: es decir, el cálculo del grado de consolidación en base al número de parcelas y no a la superficie realmente consolidada por la edificación o la edificabilidad materializada. En efecto, el resultado sería muy diferente si la consolidación se calculase dividiendo la superficie edificada u ocupada en planta por las edificaciones respecto de la total de las parcelas o la total edificable, o si se tuviese en cuenta el tamaño de las parcelas existentes o sus posibilidades de segregación y subdivisión. Tanto el método simplificado como el gráfico suponen una abstracción sobre la parcelación existente que no tiene en cuenta su morfología, posibilidades de acceso, etc. y que convierte el cálculo en un mero ejercicio numérico desvinculado de la realidad del territorio. El caso del núcleo de Casalbitto de Riba, en Monfero, resulta un ejemplo ilustrativo de las incoherencias y aberraciones a que este método puede dar lugar cuando se aplica sin consideración a la morfología y al parcelario tradicionales. En efecto, la delimitación del Suelo de Núcleo Rural propuesta incluye no solo la consolidación de todo el frente oeste de las parcelas que dan la carretera, sino también una finca de grandes dimensiones (nº 182), en la que se dibuja una propuesta de parcelación completamente incoherente desde el punto de vista morfológico. Aunque dicha propuesta sea sólo a efectos del cálculo numérico del grado de consolidación por el método gráfico, ilustra el alejamiento de este método con la realidad y su falta de consideración de otros aspectos como el

“A la hora de interpretar dichos preceptos debe tenerse en cuenta que la LSG [Ley 2/2016] se refiere a la expresión "grado de consolidación" desde una descripción conceptual y genérica, como mecanismo que permite, junto con otras variables, la identificación de la clase de Suelo de Núcleo Rural y la delimitación de los tipos básicos que esta legislación contempla. Es el Decreto 143/2016 que desarrolla reglamentariamente la Ley, en coherencia con ésta, el define de manera práctica y precisa cómo debe calcularse este parámetro mediante una concreción matemática [...]

Mas, visto que la LSG [Ley 2/2016] ni define ni determina el método de cálculo del grado de consolidación, pues lo regula el RLSG [Decreto 143/2016], no cabe la lectura del término "superficie" desde la acepción de "magnitud" sino con su significado genérico de "extensión de suelo" o lo que es equivalente "ámbito delimitado", por lo que no existe contradicción entre los preceptos de la Ley [Ley 2/2016] y el Reglamento [Decreto 143/2016]”.

Se consultaba también si, al menos en los Núcleos Rurales Comunes donde la referencia a la superficie es clara en la Ley 2/2016, no cabía la opción de realizar el cálculo del grado de consolidación en relación a la superficie, como indica expresamente el art. 23.3.b de la Ley 2/2016.

Sobre este particular, la respuesta fue: “En relación a la segunda cuestión no cabe centrar la metodología de cálculo del grado de consolidación en el parámetro de superficie, pues debe tenerse en cuenta que el artículo 23.2 de la LSG, establece que corresponde al planeamiento delimitar el ámbito del núcleo en atención a una serie de criterios, y entre estos, la capacidad de acogida de la demanda previsible de uso residencial en el medio rural. Para esta valoración resulta necesario una descripción objetiva del nivel de ocupación de cada asentamiento de población que permita determinar de modo cuantitativo el número de parcelas que restan por edificar.

A esta operatividad práctica responde la definición concreta del grado de consolidación que figura recogida en el artículo 35.1 del RLSG: "relación entre el número de parcelas edificadas y el número de parcelas edificables, expresada en porcentaje, para cada ámbito concreto delimitado de solo de núcleo rural", lo que requiere un análisis de cabida de parcelas vacantes de acuerdo con la ordenación que el planeamiento establezca”. Remitiendo para ello a los dos métodos consabidos que se desarrollan en el art. 35.2 del Reglamento [Decreto 143/2016].

grano parcelario tradicional y sus patrones, la provisión de accesibilidad a las parcelas interiores, la conveniencia de una sencilla reparcelación, etc.



Figura 28. Izquierda: Ortofoto sobre plano parcelario. Derecha: Propuesta de delimitación del Núcleo Rural. Casalbitto de Riba, en Monfero.

Fuente: Izquierda: Sede Electrónica de Catastro. Derecha: Ayuntamiento de Monfero.
<http://www.concellodemonfero.com/pjom.htm>

Por otra parte, los umbrales de exigencia de un grado de consolidación del 50% para los NR- Tradicionales y del 33% para los NR-Comunes, parecen excesivamente generosos para este tipo de pequeños municipios con escasa demanda inmobiliaria endógena o exógena. Aunque hay que tener presente que se trata de umbrales mínimos, y que, por tanto, el planeamiento puede ser mucho más restrictivo y realizar delimitaciones con grados de consolidación mucho mayores, se trata de una posibilidad peligrosa que puede generar una sobredimensión del suelo delimitado, canalizando la escasa demanda residencial hacia las parcelas nuevas vacantes en la periferia de los núcleos, en lugar de —como sería deseable— hacia su colmatación o la rehabilitación de las edificaciones existentes.

Todas estas cuestiones ilustran las insuficiencias de la metodología actual y apuntan hacia la necesidad de desarrollar un sistema alternativo para la delimitación, que podría contemplar muchos otros parámetros⁴⁷.

⁴⁷ Vasco Barbosa et al (2022) han desarrollado un algoritmo con criterios alternativos para la delimitación del Suelo de NR, tanto Tradicional como Común. De forma simplificada, para los Tradicionales parten de la delimitación de un primer polígono principal (con un mínimo de 3 edificaciones tradicionales) y de otro adyacente (con otras 2), teniendo en cuenta, además del grado de consolidación, un nuevo parámetro definido como "Distancia Característica Media" entre edificaciones. Para los NR Comunes consideran también el número máximo viviendas nuevas. Más allá de los resultados de aplicación de estos nuevos criterios en la práctica (a nuestro parecer, poco pertinentes, pues conducen a una clasificación aún más generosa que la convencional, con nuevas áreas de expansión periférica de los núcleos), el interés de esta propuesta radica en su carácter alternativo.

4.2 La importancia de los temas morfológicos ilustrada con ejemplos

Otro aspecto que queda fuera de la metodología reglada para la delimitación del Suelo de Núcleo Rural es la morfología. En ausencia de determinaciones normativas al respecto, el ajuste morfológico del perímetro delimitado queda al albur de la pericia o el interés del planificador. Como ejemplo positivo, el caso de la aldea de Xestelas (Figura 29), en el concello de Guitiriz, muestra un asentamiento polinuclear, formado por 4 pequeños barrios relativamente compactos (cuyas edificaciones se mantienen agrupadas en torno a algún pequeño espacio público) enlazados entre sí por caminos, donde la delimitación del PXOM ha sabido respetar este carácter polinuclear manteniendo el espacio vacío existente entre los barrios, evitando la delimitación de un perímetro que los englobase de manera conjunta.

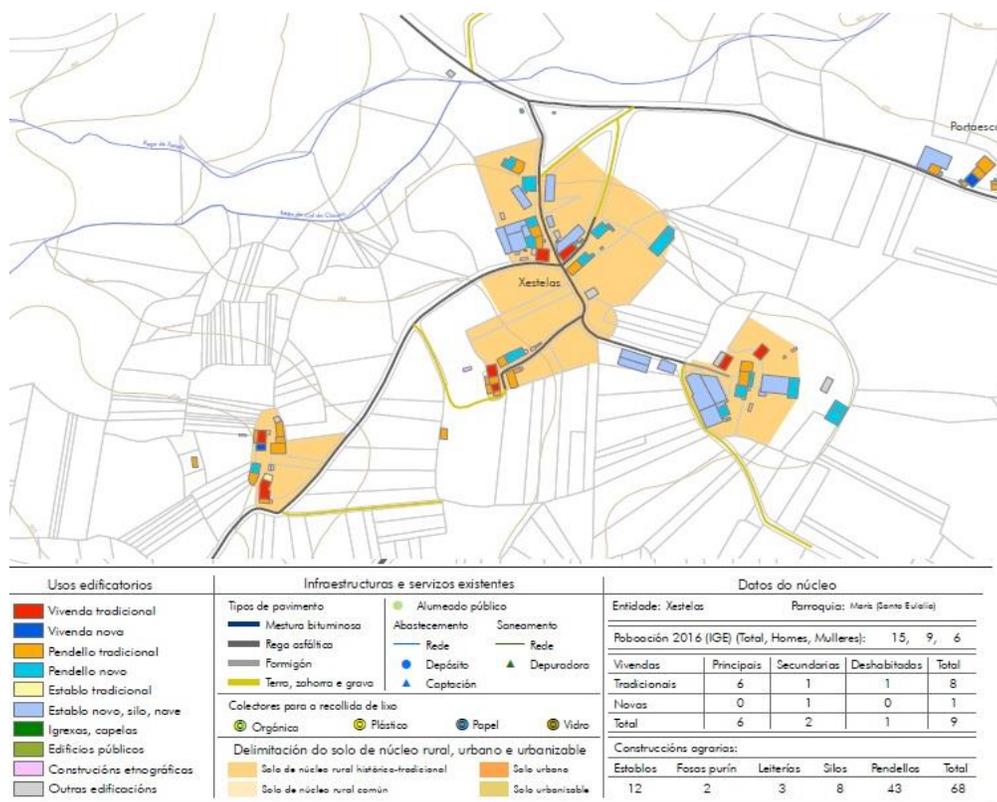


Figura 29. Plano de Información y Delimitación del Núcleo Rural de Xestelas.
Fuente: PXOM de Guitiriz, SIOTUGA.

Por su parte, también es muy contenida la delimitación del NR-Histórico-Tradicional la aldea de Ferramulín en Folgoso do Caurel (Figura 30), que además queda dividida en dos partes por el río Selmo, para respetar éste como elemento natural. El grado de consolidación resultante es muy alto, del 123%, aunque permite incluir una pequeña bolsa de parcelas vacantes en al norte, entre las edificaciones existentes y el río. La propuesta es bastante coherente con el parcelario actual, excepto en la parte de las

traseras de algunas edificaciones del borde norte, donde resulta complicado el acceso sin modificar la parcelación existente.

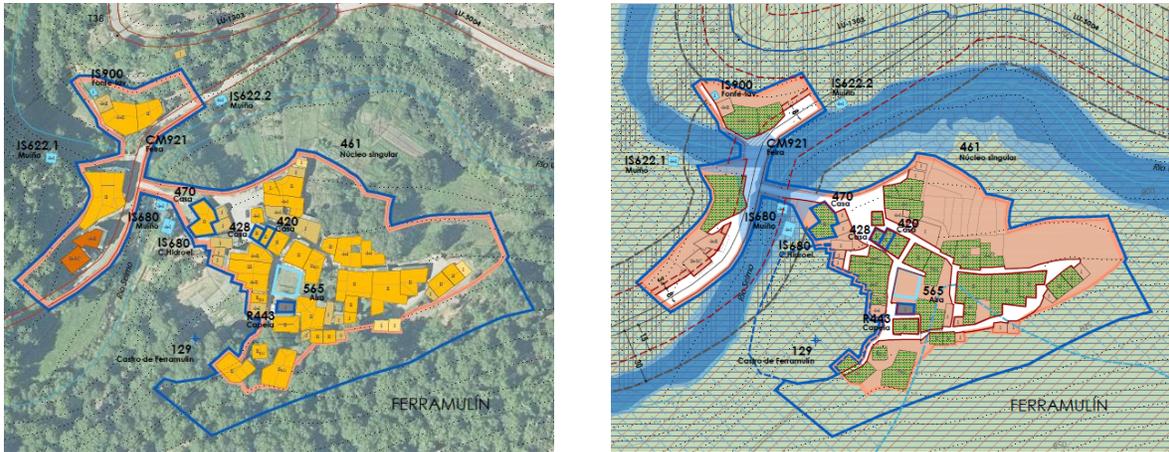


Figura 30. Plano de Información y de Ordenación del núcleo de Ferramulín (arriba).
Fuente: PXOM de Folgoso do Caurel. SIOTUGA.

Por el contrario, la delimitación del Suelo de Núcleo Rural de Castro (Fig. 31 y 32), en el municipio orensano de Vereá, es mucho más problemática y pone claramente de manifiesto las insuficiencias de muchos instrumentos de planeamiento que no consideran los aspectos morfológicos. En efecto, si se compara la ortofoto y la delimitación realizada por las NNSS de 1996, parece razonable la inclusión de la zona más compacta y consolidada del núcleo en torno a la Capilla de San Roque y al lavadero (rotuladas en la Fig. 31 como 1a), así como la del pequeño conjunto de 4 edificaciones (1b) junto a la carretera de acceso OU-207 -a las que se asigna el Grado 1 de la ordenanza-, pero es muy discutible la delimitación de la parte correspondiente al Grado 2. En esta parte con Grado 2 se incluyen un par de "manzanas" interiores (rotuladas como 2b) que han quedado rodeadas por vías pavimentadas de forma sobrevenida, pero donde el grano parcelario nada tiene que ver con el del tejido tradicional existente.

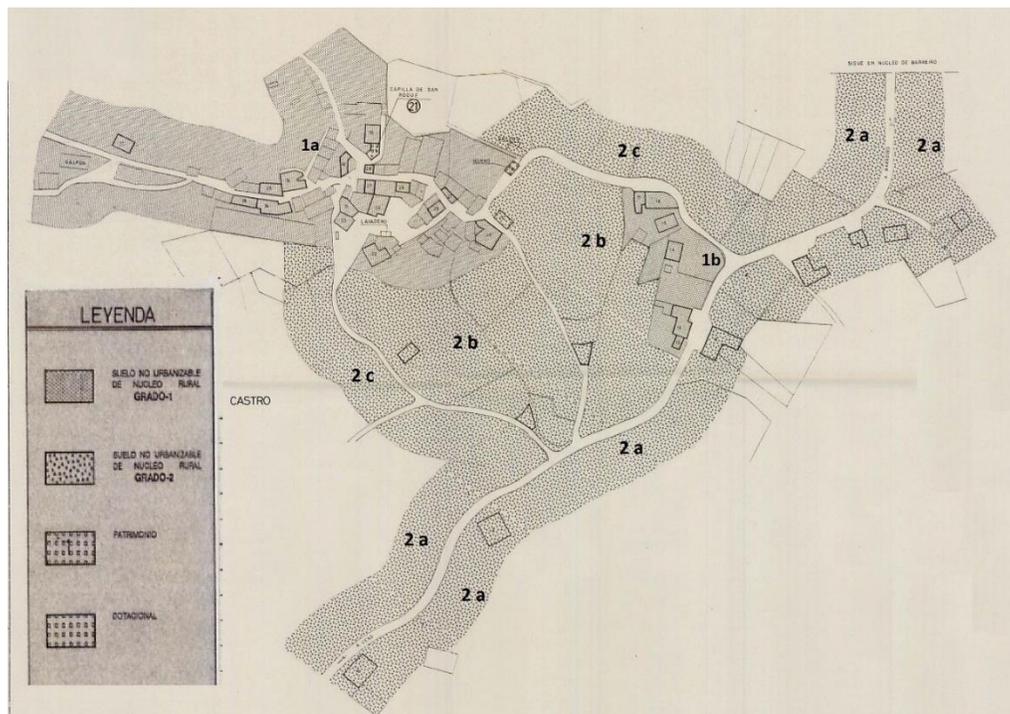


Figura 31. Delimitación del Suelo de Núcleo Rural de Castro, en Vereá (Ourense).

Fuente: NNSS del Concello de Vereá. SIOTUGA.

Para poder integrar adecuadamente estas “manzanas” interiores (2b) sería necesario un proceso de parcelación, e incluso de apertura de pequeñas “calles”, que queda más allá de la mera delimitación del perímetro que es lo único que hacen las NNSS. Por otra parte, la consideración de estas mismas vías como generadoras de “urbanización”, lleva a que se incluya dentro del perímetro del núcleo también a su banda exterior (2c), dando lugar a la aparición de un anillo completamente ajeno al núcleo original. Finalmente, también es cuestionable la clasificación de toda la banda a lo largo de la carretera (rotulada como 2a), considerando ésta como provisora de acceso y servicios urbanísticos, lo que lleva a desfigurar completamente la morfología del asentamiento tradicional, de carácter compacto -no lineal o tentacular- y retirado de la carretera.



Figura 32. Ortofoto del Castro, en Vereá (Ourense).

Fuente: Vuelo PNOA 2017. Fototeca CNIG.

En el caso del núcleo de A Torre (Figura 33), en el concello de Laxe, la parte delimitada como Núcleo Rural Tradicional se corresponde relativamente bien con la morfología del asentamiento: el perímetro engloba las parcelas de las edificaciones consolidadas en ambos márgenes de la carretera, trazando una agrupación definida con bastante nitidez y con cierto un carácter compacto. Sin embargo, la zona delimitada como Área de Expansión se corresponde con un paquete de parcelas situado en las traseras de este núcleo que tienen una parcelación y unos accesos bastante poco adecuados para proceder a su edificación directa, pues se trata de fincas de naturaleza rústica que requerirían previamente desarrollar un proceso de reparcelación y trazado de accesos para poder edificarse, mediante una actuación urbanística de carácter integrado que sin embargo no está prevista por el planeamiento y en ausencia de la cual el desarrollo de este área parece inviable.

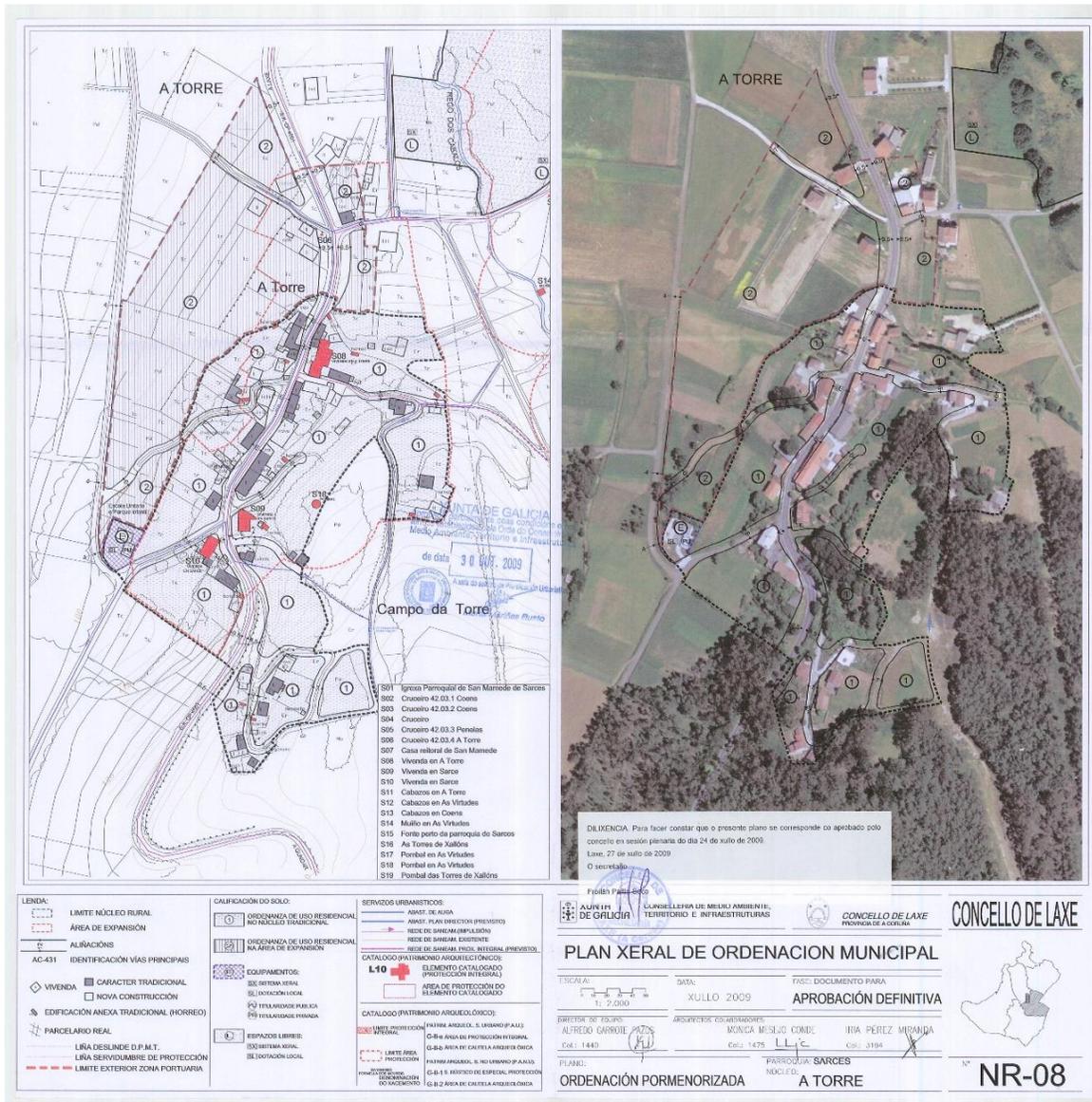


Figura 33. Delimitación del Núcleo Rural de A Torre, en Laxe.
Fuente: PXOM de Laxe. SIOTUGA

Otra importante cuestión que considerar desde el punto de vista morfológico es la solución del encuentro entre la parcelación urbana existente -generalmente irregular y orgánica- y el nuevo trazado del parcelario de rústica -regular y ortogonal- propio de las concentraciones agrarias⁴⁸. (De Santiago, 2021, 2022).

⁴⁸ En este sentido, Vasco Barbosa et al. (2012) han propuesto delimitar un entorno de protección alrededor de los núcleos rurales, concebido, al contrario de las Áreas de Expansión periférica, como zona de preservación de los usos tradicionales (huertas, masas arboladas, hórreos, edificaciones auxiliares, etc.), de mantenimiento

Para resolver toda esta problemática, en realidad ya existen algunas previsiones morfológicas en la normativa vigente, que, a pesar de su carácter indeterminado, podrían tener una mayor concreción o un desarrollo reglamentario posterior.

En primer lugar, está el concepto de "*vinculación⁴⁹ tradicional del núcleo con el medio físico en el que se ubica*", exigido a los NR Tradicionales en el art. 23.3.a de la Ley 2/2016. Se trata de un concepto muy amplio, pero muy pertinente y de gran potencia, paralelo y capaz de constituirse como alternativo al de "*integración en la malla urbana*" para el Suelo Urbano, que podría dar lugar a un desarrollo reglamentario que lo concretase.

En segundo lugar, y concretando la genérica "*imbricación en el medio rural*" resulta fundamental la atención a la parcelación existente. En este sentido, el art. 26.1 de la Ley 2/2016 ya prohíbe "las parcelaciones que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo" y el art. 26.2, en los NR Tradicionales, "la ejecución de actuaciones integrales que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo y la destrucción de los valores que justificaron su clasificación como tal". Menos atención han recibido las menciones expresas a las "características morfológicas" y a la "tipología tradicional de las edificaciones" que se hacen en la definición de los NR Tradicionales en el art. 23.3.a. y que también serían susceptibles de desarrollo.

Apoyándose en el desarrollo de estos conceptos ya existentes, se propone definir unos nuevos criterios cualitativos de carácter morfológico, que permitiesen al planificador incorporarlos al proceso de delimitación de los núcleos (De Santiago, 2022). Dado que esta delimitación morfológica (cualitativa) ampliaría el margen de maniobra discrecional, debería combinarse con una limitación cuantitativa como la que se ha propuesto más arriba, en base al número de edificaciones tradicionales, la distancia entre ellas, el grado de consolidación, etc.⁵⁰

del parcelario y la estructura del paisaje tradicional (terrazas, muros, eiras, campas, etc.), de transición con el Suelo Rústico y, en su caso, con los trazados de la nueva parcelación agraria.

⁴⁹ En la versión anterior (modificación de la Ley 9/2002 por la Ley 2/2010) se decía "imbricación".

⁵⁰ Es decir, se trataría de permitir una delimitación en base a criterios morfológicos, siempre y cuando estuviera dentro unos límites cuantitativos. En la actualidad, muchas delimitaciones tampoco agotan el amplísimo margen del grado de consolidación permitido.

4.3 El tratamiento de las carreteras y la edificación en sus márgenes



Figura 34. Delimitación del Suelo de Núcleo Rural de Ledime, Verea (Ourense) y Ortofoto.
Fuente: NNSS del Concello de Verea, SIOTUGA. Vuelo PNOA 2017. Fototeca CNIG.

La consideración de las carreteras como vector inductor de crecimiento es otro problema recurrente en los pequeños municipios rurales. El sencillo ejemplo adjunto de Ledime, en el concello de Verea (Figura 34), permite ilustrar dos cuestiones: el caso omiso que se consiente hacer a un instrumento de planeamiento (en este caso, unas NNSS), a todo un principio clásico⁵¹ como el establecido en el apartado 22 de la Instrucción nº 12 del MOPU de 1979 según el cual “la existencia de carreteras, caminos y otras vías de acceso al núcleo urbano, dotadas de servicios, no podrá servir de base para incluir terrenos dentro de la delimitación de Suelo Urbano”⁵². Y, la segunda, el brutal desvirtuamiento que resulta de la consideración de las carreteras como provisoras de urbanización” en sus márgenes, proponiéndose una delimitación lineal a lo largo de ésta que rompe con el carácter concentrado que tiene el núcleo tradicional existente.

Contrastando con el anterior, los casos presentados más abajo, del concello de Guitiriz (Figura 35), ilustran un tratamiento mucho más cuidadoso de esta cuestión, donde se toma como criterio determinante la distancia entre edificaciones y la contigüidad entre parcelas. En el núcleo de O Codesal (grado de consolidación del 93%), la proximidad entre las edificaciones permite que las parcelas edificadas sean contiguas y pueda delimitarse un núcleo de carácter lineal, pero relativamente compacto en un tramo del camino/carretera de acceso. Por el contrario, en Contariz (grado de

⁵¹ Previsión que posteriormente se incorporó a gran parte de legislación urbanística autonómica y a algunas NSP. Actualmente se recoge también en el TR de la LS de 2015, en cuyo art. 21.3.b, sobre las situaciones básicas del suelo, se dice que “el hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado”.

⁵² En realidad, en este caso se trata de la delimitación de Núcleos Rurales en Suelo No Urbanizable, pero por ello aún resulta más inconveniente.

consolidación del 55%), la separación hace que no pueda formarse un continuo entre parcelas, y también puede verse cómo la delimitación del PXOM sólo ha incluido finalmente las parcelas edificadas en uno de los bordes de la vía, pero no en el otro, marcándose también en los planos las correspondientes afecciones de carreteras que impiden la edificación en dichos márgenes. En los planos también se aprecia cómo la delimitación de los núcleos se ha realizado teniendo en cuenta las afecciones derivadas de la legislación de carreteras: la Ley 8/2013, de 28 de junio, de carreteras de Galicia⁵³.

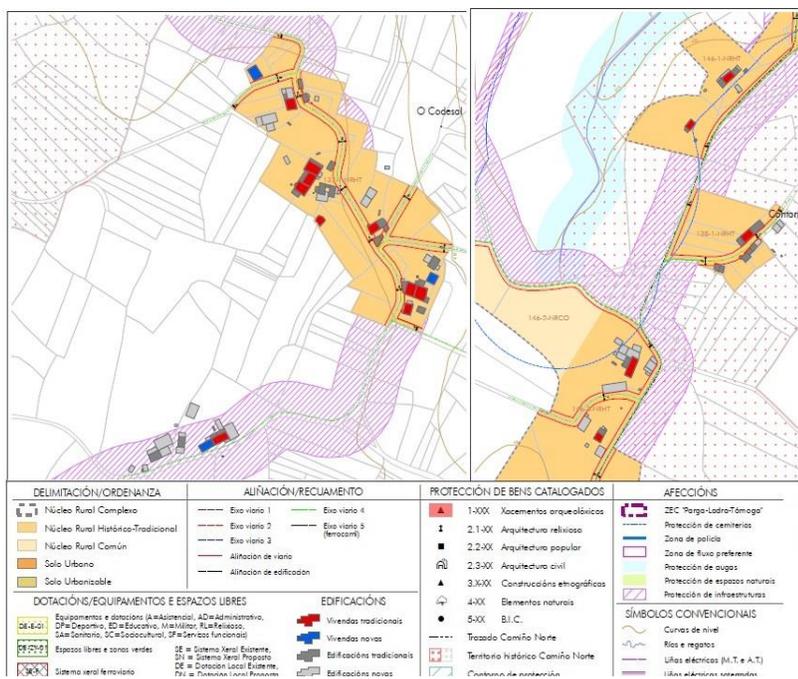


Figura 35. Ordenación de los Núcleos Rurales de O Codesal (izquierda) y Contariz (derecha). Fuente: PXOM de Guitiriz, SIOTUGA.

⁵³ Según su art. 37, la zona de dominio público (integrada por los terrenos ocupados por todos los elementos del dominio público viario adquiridos mediante título legítimo por la administración titular) incluye la carretera, la explanación, sus elementos funcionales y la zona de dominio público adyacente, que -en las carreteras convencionales- se extiende hasta 10 m desde la arista de la explanación.

Además de la zona de dominio público, según el art. 38 se establecen -excepto en los tramos urbanos- las zonas de protección de la carretera denominadas de servidumbre y de afección, y la línea límite de edificación. La zona de servidumbre (art. 39) está formada por una franja de terreno a cada orilla de la carretera, delimitadas interiormente por las líneas exteriores de la zona de dominio público y exteriormente por dos líneas paralelas a una distancia de 10 m en autopistas, autovías y vías para automóviles, y de 2 m en las carreteras convencionales y los elementos funcionales.

La zona de afección (art. 40) está formada por sendas franjas de terreno, una a cada lado de la carretera, delimitadas interiormente por las líneas exteriores de la zona de servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a una distancia de 100 m en autopistas, autovías y vías para automóviles y de 30 en las carreteras convencionales y los elementos funcionales.

Finalmente, la línea de edificación (art. 40) se sitúa a una distancia desde las líneas exteriores de delimitación de las calzadas a una distancia de 50 m en el primer caso, y de 15 en el segundo (carreteras convencionales). Entre la carretera y esta línea de edificación (art. 46) se prohíbe cualquier tipo de construcción de nueva planta -incluso bajo rasante-, los cierres no diáfanos o de fábrica, etc.

En cuanto a los tramos urbanos de las carreteras, según el art. 7 se considera como tal "aquel que discurre por suelo clasificado por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico como urbano o de Núcleo Rural cuando, en este último caso, cuente con alineaciones marcadas en el citado instrumento y aquél hubiese

4.4 Delimitación de núcleos, dimensionado de suelo y modelo urbanístico: ¿hacia la contención o la expansión?

A la vista de los ejemplos analizados en el Capítulo 2 puede afirmarse que, a lo largo de los años y más allá de las insuficiencias apuntadas en este mismo texto, ha ido mejorando la técnica y la precisión en la delimitación del suelo de los núcleos rurales en Galicia⁵⁴. Sin embargo, esto no siempre se ha traducido en un dimensionado de suelo más contenido, sobre todo durante el boom inmobiliario 1997-2007, ya que algunos municipios —a pesar de su pequeño tamaño y escasa dinámica— siguieron apostando por crecimientos expansivos. Esto se vio favorecido o catalizado por la Ley 9/2002, en particular, por el generosísimo concepto de Área de Expansión, que facilitaba un dimensionado de suelo expansivo en una corona de hasta 200 m alrededor de los núcleos existentes.

Un caso paradigmático de este planeamiento expansionista gestado en pleno boom es el del concello de Laxe. A modo de ejemplo pueden compararse las delimitaciones de los núcleos de A Torre y Virtudes en las NNSS de 1987 (Figura 9), y en el PXOM de 2009 (Fig. 13), observándose que —a diferencia de la contención de aquellas— el nuevo PXOM resulta doblemente generoso: primero en la delimitación de los Núcleos Rurales Tradicionales (donde frecuentemente se plantea extender el perímetro a lo largo de las carreteras, hasta englobar la última edificación existente), y después, en la propuesta de sus respectivas Áreas de Expansión, que como hemos visto, suponen casi la duplicación de la superficie de los núcleos aun a pesar de que no se llegue a agotar la distancia máxima de 200 m permitida por la legislación autonómica. Además, en ocasiones, estas delimitaciones tan excesivas suponen también futuros problemas o dificultades de gestión urbanística, pues —como en A Torre— en la amplitud de sus generosos trazados se han terminado por incluir conjuntos de fincas donde sería necesario llevar a cabo una reparcelación interna, para lo cual habría sido preciso delimitar actuaciones de tipo integrado que, sin embargo, no se han previsto.

Superada la burbuja inmobiliaria de la década 1997-2007, y tras los cambios iniciados por la Ley de Suelo estatal de 2007 desplazando la atención desde el crecimiento y la ocupación de suelo hacia la regeneración urbana y el desarrollo sostenible, y en Galicia tras la supresión del Área de Expansión en la reforma de legislativa de 2010, se observa que algunos nuevos planes (como los de Gualoitiriz o Folgoso do Caurel) afortunadamente participan ya de esta nueva filosofía⁵⁵. Sin embargo, otros también recientes como el de Baiona siguen apostando por el crecimiento, canalizado de forma dispersa hacia los Núcleos Rurales y la vivienda aislada en Suelo Rústico, que sigue consintiéndose⁵⁶.

sido sometido a informe favorable [...] por la administración titular de la carretera". En estos tramos urbanos, el instrumento de planeamiento urbanístico determinará (art. 23.3) las alineaciones de las edificaciones, que podrán fijarse motivadamente a una distancia inferior a la prevista por la ley con carácter general para la línea límite de edificación, "valorando la existencia de edificaciones continuadas preexistentes, así como la concurrencia de razones técnicas, socioeconómicas o de orografía que puedan aconsejar la reducción".

⁵⁴ Véase la Nota 43.

⁵⁵ A pesar de esta tendencia positiva, en realidad los nuevos planes tienen poco peso porcentual: casi el 80% de la superficie clasificada para usos urbanos en Galicia corresponde a planes aprobados de acuerdo a las leyes de 1985 y 1997 (Vázquez y Tubío (2019).

⁵⁶ Aunque sea teóricamente vinculada a una explotación agropecuaria.

Como hemos visto, la clase de Suelo de Núcleo Rural es la que mayor extensión ocupa en el PXOM de Baiona de 2014, con 332 Has y donde mayor número de posibles nuevas viviendas se plantean (4.015: aproximadamente el 70%). Pero es que, además de la importante ampliación de suelo prevista (véase en la Figura 36 la comparación de núcleos de Medialdea y Troncoso en los planes de 1994 y 2014), se propone también una intensificación y colmatación interior de los núcleos rurales. Esto se realiza a través de un parámetro que suele pasar más desapercibido, pero de extraordinaria importancia: la parcela mínima.

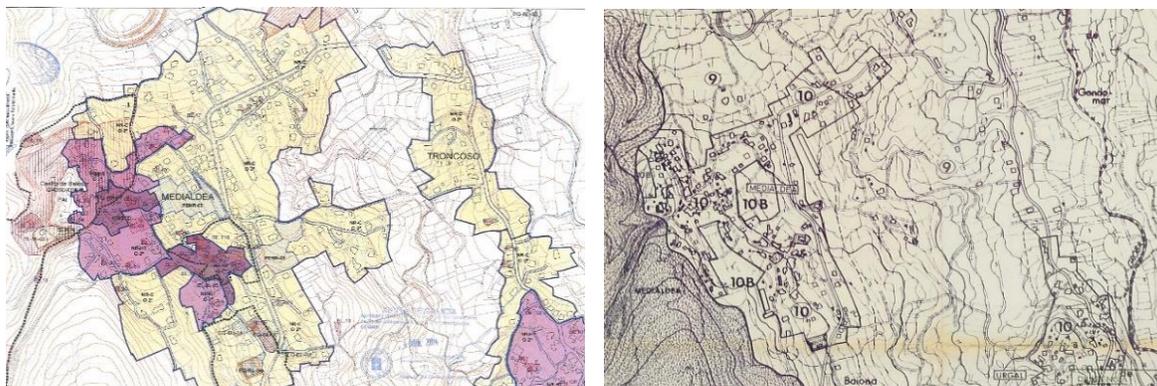


Figura 36. Comparación entre la delimitación de los núcleos de Medialdea y Troncoso en el PGOU de 1994 (izquierda) y el PXOM de 2014 (derecha).

Fuente: SIOTUGA.

Así, frente a los 600 m² exigidos como parcela mínima por el PXOM de 2014, el PGOU de 1994 pedía la misma cifra para la primera corona interior de los núcleos, pero subía a 1.000 m² en la segunda —definida por una distancia de 40 m—. De esta manera, cabe afirmar que el nuevo PXOM, además de haber ampliado el perímetro de los suelos delimitados como Núcleo Rural respecto al planeamiento anterior, ha intensificado también notablemente la colmatación edificatoria del suelo de los núcleos rurales, dirigiendo hacia ellos la presión inmobiliaria.

Esta reconducción del crecimiento hacia el Suelo de Núcleo Rural de Baiona ilustra a escala municipal lo que ocurre también a nivel autonómico, donde esta clase de suelo alcanza las 97.383 Has, prácticamente la mitad del destinado a usos urbanos en toda Galicia, duplicando casi el Suelo Urbanizable⁵⁷. Lógicamente, esta clase tiene especial predicamento en el medio rural, donde también son frecuentes las estrategias hipertrofiadas de crecimiento de corte neodesarrollista. Vázquez y Tubío (2019) señalan como es habitual que, aun en contextos rurales y de declive socioeconómico, y ante la falta de otras alternativas —mucho más complejas de articular—, los ayuntamientos sigan recurriendo a la consideración del urbanismo expansivo como principal herramienta para impulsar la máquina del crecimiento económico local, dando lugar a clasificaciones de suelo por encima de las necesidades demográficas objetivas y a la competencia entre municipios.

En este contexto, la causa explicativa de la reconducción de la mayor parte del crecimiento hacia la clase de Suelo de Núcleo Rural, frente a la del Suelo Urbanizable,

⁵⁷ Véase el cuadro de la Figura 2.

respondería a su mayor facilidad de desarrollo para los promotores y propietarios, ya que la edificación en este suelo sólo está sujeta a licencia directa, sin que deban costearse operaciones de reparcelación ni de urbanización, ni realizarse cesiones de aprovechamiento urbanístico. De este modo, los Ayuntamientos, con el objetivo final de fomentar el crecimiento económico a través del urbanístico, habrían encontrado en esta clase de suelo la manera de conseguir la cuadratura del círculo “asumiendo los costes de la provisión de servicios sin capturar ninguna de las plusvalías que produce esta provisión” (Vázquez y Tubío 2019, p.137), evitando así cualquier coste político asociado a las cargas de la urbanización convencional.

Pero esta estrategia tiene sin embargo unas indeseables repercusiones territoriales, contribuyendo a la desfiguración de los núcleos rurales tradicionales cuando el crecimiento se concentra alrededor de éstos, o a la dispersión y la ocupación indiscriminada de suelo cuando se trata de núcleos nuevos.

Por tanto, no sólo sería conveniente redefinir y aquilatar mejor la clase de Suelo de Núcleo Rural como se ha propuesto antes⁵⁸, sino establecer además unos mecanismos para evitar que se abuse de ella, superando los modelos (neo)desarrollistas habituales. Pero este cambio de paradigma desborda ya el ámbito del urbanismo y necesita que se encuentren y faciliten otras alternativas económicas para el medio rural más allá del simple crecimiento inmobiliario.

⁵⁸ Restringiendo la ocupación de nuevos suelos en el medio rural y canalizando la demanda residencial hacia los núcleos existentes, mediante la rehabilitación de las edificaciones tradicionales y la colmatación de los intersticios vacantes, todo ello con una mayor atención a los aspectos morfológicos y tipológicos, combinando los criterios cualitativos dentro de unos límites cuantitativos.

5 BIBLIOGRAFÍA

Barbosa, V.; Corbelle, E.; Ferreria, J. A. (2012) "El entorno inmediato del núcleo y su delimitación en el planeamiento rural". En *Territorios a examen: trabajos de ordenación territorial / Crecente Maseda, R. (ed. lit.), Urbano Fra Paleo (ed. lit.)*, 91-114

Barbosa, V.; Santé-Riveira, I. & Crecente-Maseda, R. (2015): "Evolution of Legal Criteria for the Identification and Zoning of Rural Settlements in Galicia", *NW Spain, European Planning Studies*, Vol. 23, Nº 2, 398-429. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.867317>

Barbosa, V.; Santé-Riveira, I.; Crecente-Maseda, R.; Redondo, C.D.; Trinidad, J.P.; López, J.P.; Biempica, R.D.; Ferreira Neto, J. A. (2022): "A New Spatial Criteria Method to Delimit Rural Settlements towards Boundaries Equity: Land Use Optimization for Decision Making in Galicia, NW Spain". *Land* 11, 800. <https://doi.org/10.3390/land11060800>

Bouhier, A. (2001): "Galicia: ensaio xeográfico de análise e interpretación dun vello complexo Agrario", Santiago de Compostela, Xunta de Galicia. (Original: "La Galice: Essai géographique d'analyse et d'interprétation d'un vieux complexe agraire, Poitiers, Université de Poitiers, 1979).

Bugallo Thielen, J. (2012): "Suelo de núcleo rural". En *REGAP: Revista galega de administración pública*, Vol. 1, Nº. 44, (Ejemplar dedicado a: Ordenación del territorio y urbanismo), 355-390.

De Santiago Rodríguez, E. & González García, I. (2018): Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable. Estudio de su regulación normativa. En *Cuadernos de investigación urbanística*, Nº. 120 (Septiembre / Octubre), págs. 3-79.

De Santiago Rodríguez, E. & González García, I. (2021): Problemas morfológicos característicos de los pequeños municipios rurales: su difícil encaje en el marco del urbanismo convencional. En *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, Nº. 24 (Ejemplar dedicado a: Entornos rurales activos: Modelos innovadores de planificación, gestión, participación y gobernanza territorial), 119-144.

De Santiago Rodríguez, E. & González García, I. (2022): Enfoques morfológicos en la ordenación urbanística de los pequeños municipios de la España rural: una alternativa a los criterios reglados convencionales para la clasificación del suelo. En *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Vol. 56, Nº 357, 141-186.

Fariña Tojo, J. (1980): "*Los asentamientos rurales en Galicia*". Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.

Flores Fernández, O. (2015): "*Núcleos rurales y organización inframunicipal*". Tesis Doctoral, Universidad de Oviedo, Departamento de Derecho Público.

OECD (2021), "*Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*", OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>.

Pérez Novo, H. (2004): "El régimen del suelo de núcleo rural". En *Derecho urbanístico de Galicia* / Sánchez Goyanes, E. (aut.), Ramos Covelo, A. (aut.), Riobó Ibáñez, M. (aut.), 187-210.

Villanueva Turnes, A. (2016): La evolución de los suelos de núcleo rural en la normativa autonómica gallega. En *VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: nuevos tiempos, nuevos objetivos*. Fuerteventura 25, 26 y 27 de mayo de 2016, 948-959.

Vázquez-Sánchez, J. & Tubío-Sánchez, J. M^a. Competir por crecer. Un análisis de la política urbanística en Galicia. En *ACE: Architecture, City and Environment*, febrero 2019, Vol. 13, Nº. 39, 129-144. <https://doi.org/10.5821/ace.13.39.5430>

Xunta de Galicia (2017): "*Paisaxe Galega: Guía de caracterización e integración paisaxística de valados*". Xunta de Galicia. Consellería de Medio Ambiente e Ordenación do Territorio, Santiago de Compostela, 2017.

LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA. El Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, lleva publicando desde el año 1993 la revista Cuadernos Investigación Urbanística, (Ci[ur]), para dar a conocer trabajos de investigación realizados en el área del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje. Su objetivo es la difusión de estos trabajos. La lengua preferente utilizada es el español, aunque se admiten artículos en inglés, francés, italiano y portugués.

La publicación presenta un carácter monográfico. Se trata de amplios informes de la investigación realizada que ocupan la totalidad de cada número sobre todo a aquellos investigadores que se inician, y que permite tener accesibles los aspectos más relevantes de los trabajos y conocer con bastante precisión el proceso de elaboración de los mismos. Los artículos constituyen amplios informes de una investigación realizada que tiene como objeto preferente las tesis doctorales leídas relacionadas con las temáticas del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje en las condiciones que se detallan en el apartado Publicar un trabajo.

La realización material de los Cuadernos de Investigación Urbanística está a cargo del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. El respeto de la propiedad intelectual está garantizado, ya que el registro es siempre en su totalidad propiedad del autor y, en todo caso, con autorización de la entidad pública o privada que ha subvencionado la investigación. Está permitida su reproducción parcial en las condiciones establecidas por la legislación sobre propiedad intelectual citando autor, previa petición de permiso al mismo, y procedencia.

Con objeto de verificar la calidad de los trabajos publicados los originales serán sometidos a un proceso de revisión por pares de expertos pertenecientes al Comité Científico de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística (RCi[ur]). Cualquier universidad que lo solicite y sea admitida por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid (DUYOT) puede pertenecer a esta red. Su único compromiso es el nombramiento, como mínimo, de un miembro de esa universidad experto en el área de conocimiento del Urbanismo, la Ordenación Territorial, el Medio Ambiente, la Planificación Sostenible y el Paisaje para que forme parte del Comité Científico de la revista y cuya obligación es evaluar los trabajos que se le remitan para verificar su calidad.

A juicio del Consejo de Redacción los resúmenes de tesis o partes de tesis doctorales leídas ante el tribunal correspondiente podrán ser exceptuados de esta revisión por pares. Sin embargo, dicho Consejo tendrá que manifestarse sobre si el resumen o parte de tesis doctoral responde efectivamente a la aportación científica de la misma.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Las condiciones para el envío de originales se pueden consultar en la página web:

Manuscript Submission Guidelines:

<http://polired.upm.es/index.php/ciur>

CONSULTA DE NÚMEROS ANTERIORES/ACCESS TO PREVIOUS ISSUES

La colección completa se puede consultar en la página web:

The entire publication is available in the web page:

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

145 Rafael Córdoba Hernández. La importancia de la mapificación de los ecosistemas y sus servicios para la planificación urbana, 88 páginas, febrero 2023.

144 Alessandra Coppari y Víctor Blázquez. La colonización del 'más allá': el mito mostoleño en la geografía moral de Madrid, 101 páginas, octubre 2022.

143 Emilia Román López, Melisa Pesoa Marcilla y Joaquín Sabaté Bel (editores). XIV Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo. Intercambios de ideas frente a viejos y nuevos retos urbanísticos a ambos lados del Atlántico, 257 páginas, agosto 2022.

142 Ester Higuera García y María Cristina García-González (editoras). VI Congreso Internacional ISUF-H Forma urbana y resiliencia: los desafíos de salud integral y el cambio climático, 203 páginas, junio 2022.

141 Álvaro Daniel Rodríguez Escudero: el papel de las ciudades pequeñas y medias en la articulación y cohesión territorial. El caso del litoral Centro-Oriental del Mediterráneo andaluz y su red urbana polinuclear, 75 páginas, abril 2022.

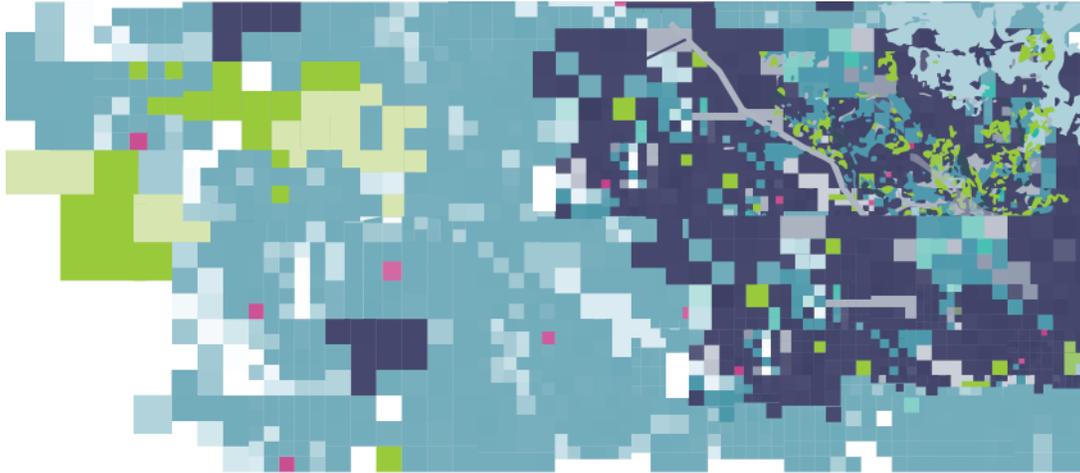
140 Federico Camerin: Hacia una conceptualización de Gran Propiedad y su papel como referente en el proceso de producción de la ciudad, 92 páginas, febrero 2022.

139 Osvaldo Moreno Flores: El paisaje como infraestructura para la resiliencia urbana frente a desastres. El caso de los Parques de Mitigación en la costa centro-sur de Chile post tsunami 2010, 11 páginas, diciembre, 2021.

138 Eduardo De Santiago Rodríguez e Isabel González García: Planeamiento urbanístico durante la burbuja y la posterior resaca inmobiliaria: de los excesos del neodesarrollismo a las dificultades de un urbanismo corrector. El caso del área urbana de León, 102 páginas, octubre, 2021.

137 Javier Zulategui Beñarán: Hacia un diálogo entre ciudad y naturaleza. Una revisión histórica para fundamentar un futuro ambiental menos incierto, 58 páginas, agosto, 2021.

136 Augusto Tovar Numpaque: Red de autopistas urbanas. Estimación de los efectos territoriales en la Ciudad de Buenos Aires, 104 páginas, junio, 2021



23-24
11 SEPT



Master Universitario en
Planeamiento Urbano y
Territorial

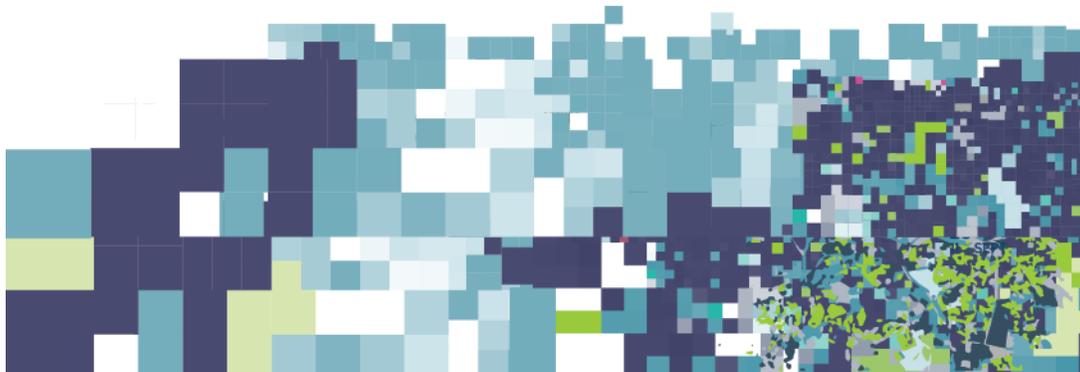
LA FORMACIÓN PARA RESPONDER A LOS DESAFÍOS DE LA CIUDAD

PUEDES ESPECIALIZARTE EN:

■ **PU** Planeamiento urbanístico

■ **EU** Estudios urbanos

¡Inscríbete ya!



territorios en formación

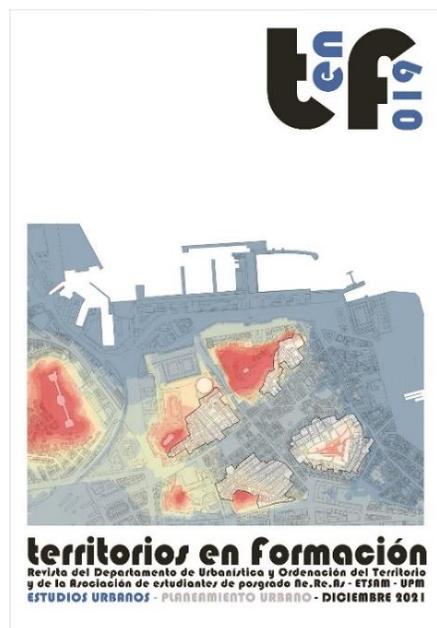
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

Territorios en formación constituye una plataforma de divulgación de la producción académica relacionada con los programas de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM-UPM proporcionando una vía para la publicación de los artículos científicos y los trabajos de investigación del alumnado y garantizando su excelencia gracias a la constatación de que los mismos han tenido que superar un tribunal fin de máster o de los programas de doctorado del DUyOT.

Así, la publicación persigue dos objetivos: por un lado, pretende abordar la investigación dentro del ámbito de conocimiento de la Urbanística y la Ordenación del Territorio, así como la producción técnica de los programas profesionales relacionados con ellas; por otro, promueve la difusión de investigaciones o ejercicios técnicos que hayan sido planteados desde el ámbito de la formación de postgrado. En este caso es, principalmente, el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio el que genera esta producción.

DATOS DE CONTACTO

<http://polired.upm.es/index.php/territoriosenformacion>



Otros medios divulgativos del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

Web del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio:

<https://duyot.aq.upm.es/>, donde figuran todas las actividades docentes, divulgativas y de investigación que se realizan en el Departamento con una actualización permanente de sus contenidos.